

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2013]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Patrik Wendeblad 870707-5597

Handledare: Patrik Zapata

Examinator: Björn Rombach

# Att göra rätt och göra fel

*- anpassning och kommunikation till ett konstant  
skandalliknande tryck*



## Abstract

Den här uppsatsen undersöker hur skandaler och institutionellt tryck samverkar och påverkar speciellt utsatta organisationer. Hur de anpassar sig i en paradoxal situation mellan lagar och omvärldens normer, samt vad de gör för att förhindra ökat tryck från omvärlden. Data som används insamlades från ett urval av skandalutsatta organisationer i form av; skandalexempel i media, observation av presentation på egen webbplats, intervjuer och dokument. Vad som framkom är att varken Christine Olivers teori om anpassning till institutionellt tryck eller skandalteori kan förklara det som i den här uppsatsen benämns som konstant skandalliknande tryck. Slutsatsen är att speciellt utsatta organisationer anpassar sig *till* ett konstant skandalliknande tryck för att bland annat få legitimitet, ett gott rykte och en stärkt profession. Men det är problematiskt, om inte omöjligt, att anpassa sig efter en differentierad omvärld.



## *Förord*

*Tack Patrik Zapata*

*Tack Julia*

*Och ett stort tack till de medverkande från  
Försäkringskassan, Migrationsverket,  
Polisen och Västtrafik*

# Innehållsförteckning

<b>KAPITEL 1 – INTRODUKTION.....</b>	<b>3</b>
1. INLEDNING .....	3
2. PROBLEMFORMULERING.....	4
3. SYFTE .....	5
<b>KAPITEL 2 – TEORIAVSNITT .....</b>	<b>6</b>
1. MASSMEDIA SOM PART I SKANDALER.....	6
2. SKANDALENS DRAMATURGI .....	6
<i>Överträdelse och eventuellt döljande</i> .....	7
<i>Avslöjandet</i> .....	7
<i>Upprördheten</i> .....	8
<i>Slutet</i> .....	9
3. INSTITUTIONELLT TRYCK OCH ORGANISATIONERS BEMÖTANDE .....	9
4. SKANDALERS PÅVERKAN PÅ OFFENTLIGA ORGANISATIONER .....	11
5. SVENSKA VÄRDEN OCH FÖRHÅLLANDEN.....	13
<i>Tabell 1. Politiska skandalers fördelning procentuellt 1980-2009.</i> .....	13
<i>Tabell 2. Politiska skandaler procentuellt klassificerade efter typ 1989-2009.</i> .....	14
6. VAD GÅR ATT GÖRA ÅT SKANDALER? .....	14
7. SKANDALFORSKNING I SVENSK OFFENTLIG SEKTOR.....	16
<b>KAPITEL 3 – TILLVÄGAGÅNGSSÄTT .....</b>	<b>18</b>
1. SVARSMETOD AV FORSKNINGSFRÅGORNA .....	18
<i>Undersökningsområde</i> .....	18
2. DATAINSAMLINGSMETOD.....	19
<i>Intervju</i> .....	19
<i>Observation av webbplatser</i> .....	20
<i>Dokument</i> .....	21
3. URVAL.....	21
<i>Försäkringskassan och Migrationsverket</i> .....	22
4. METOD FÖR PRESENTATION .....	23
<i>Laswells kommunikationsmodell</i> .....	23

<b>KAPITEL 4 – RESULTAT .....</b>	<b>24</b>
1. SKANDALÖSA EXEMPEL.....	24
<i>Försäkringskassan och föräldrarna som inte fick sörja.....</i>	24
<i>Migrationsverket och flickan Haddile .....</i>	25
<i>Polisen och terroristerna som skulle bomba Nordstan .....</i>	26
<i>Västtrafik och biljettkontrollanterna .....</i>	27
2. SAMTAL OM ATT EXISTERA UNDER SKANDALLIKNANDE TRYCK .....	27
<i>Kultur.....</i>	29
<i>Massmedias påverkan.....</i>	29
<i>Kommunikation.....</i>	30
<i>Skandalers påverkan.....</i>	31
<i>Motstånd .....</i>	32
3. WEBBPLATSER .....	34
4. DOKUMENT FRÅN ORGANISATIONER UNDER SKANDALLIKNANDE TRYCK .....	35
<b>KAPITEL 5 – RESULTATDISKUSSION.....</b>	<b>37</b>
1. ATT ANVÄNDA SKANDALOGI TILL URVALET .....	37
2. KONSTANT SKANDALLIKNANDE TRYCK PÅ OFFENTLIGA ORGANISATIONER.....	38
3. OFFENTLIGA ORGANISATIONERS ANPASSNING TILL SKANDALLIKNANDE TRYCK .....	40
4. ANPASSNINGSPROBLEMATIK.....	41
5. HUR SVARAR ORGANISATIONER KONSTANT SKANDALLIKNANDE TRYCK.....	43
<i>Förberedelse.....</i>	44
<i>Proaktivitet .....</i>	44
<i>Kommunikationsmodell .....</i>	45
6. SLUTSATSER.....	45
<b>KAPITEL 6 – AVSLUTNINGSVIS .....</b>	<b>47</b>
1. DISKUSSION.....	47
2. FRAMTIDA FORSKNING .....	49
<b>REFERENSER.....</b>	<b>50</b>
<i>Tidningsartiklar.....</i>	50
<i>Dokument.....</i>	50
<i>Elektroniska referenser.....</i>	50
<i>Inbundna referenser .....</i>	51
<i>Intervjupersoner .....</i>	53
<i>Vetenskapliga artiklar .....</i>	53
<b>BILAGA 1 – INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>54</b>

# Kapitel 1 – Introduktion

## 1. Inledning

Vissa ämnen verkar beröra oss i allmänheten mer än andra. Det går att se i nyhetsbevakningen i tidningar, på TV, internet och på radio. Vi kan oftare läsa om skandalöst beteende som begås av någon som är mer känd än om samma handling skulle begåtts av en okänd, men oftast är det personen som gör handlingen ökänd. Det går att läsa om ”Svennis” och David Beckham i tidningar som inte ens brukar rapportera fotbollsresultat. På samma sätt är det med organisationer, vissa offentliga organisationer verkar intressera oss mer än andra. Det är oftare man läser om polisens misstag än om brandmännens. Kan det vara så enkelt att poliser och begår fler fel, avsiktligt eller oavsiktligt, än brandmän? Nja troligtvis inte.

Skandaler går att se som ett sundhetstecken för demokrati.<sup>1</sup> I en avlägsen utopisk framtid finns möjligheten att frånvaron av skandaler betyder att samhället är felfritt. Idag visar frånvaron av skandaler troligare på något annat. I länder där skandaler inte finns så existerar troligtvis inte demokrati i allmän mening, -med yttrandefrihet och en fri journalistik.<sup>2</sup> Skandaler och ogillande från allmänheten kan betyda att det finns något som är fel inom en offentlig organisation, ett tecken på att medborgarna är kritiska och kräver rättvis representation. Det medför att samhället går framåt och förhoppningsvis mot ett bättre sådant.

Begreppet *skandal* är ett mellanting för att beskriva en överträdelse av norm, där vissa ageranden är för små, likväl som för stora för att benämnas som en *skandal*.<sup>3</sup> Massmedia lyfter upp moraliska och etiska frågor till större forum och påverkar därmed dem som inte sköter sig i enlighet med önskvärda normer.<sup>4</sup> När en skandal uppstår så skapas ett omvärldstryck mot organisationen fram till dess att den anpassar sig. Men samtidigt kan det finnas svårigheter för vissa organisationer att anpassa sig då det finns särskilda offentliga organisationer som oftare än andra förekommer i samband med negativ publicitet.

<sup>1</sup> Sigurd Allern & Ester Pollack, *Scandalous*, 2012, s 10.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Patrik Johannsson, *I skandalernas spår*, 2004, s 51f.

<sup>4</sup> Allern & Polack, 2012, s 83ff.



## 2. Problemformulering

Thomas Schillemans (2012) visar att andelen negativ publicitet ökar ju större påverkan politiska beslut har på offentliga organisationers arbete. Situationen som uppkommer gör att organisationerna dessutom har svårare att möta medial kritik, eftersom de förmedlar och måste följa politiska beslut.<sup>5</sup> Vid en skandal behövs anpassning till omvärldens krav. Christine Oliver (1991) menar att organisationer behöver ta hänsyn till omvärldens institutionella tryck och därmed anpassa sig för att överleva, vilket kan ske på olika sätt.<sup>6</sup> Patrik Johansson Zapata (2007) beskriver att offentliga organisationer reagerar reaktivt snarare än proaktivt vid skandaler. Det är inte de som tar initiativet till en skandal, däremot agerar de för att minska skandalen.<sup>7</sup>

Skandaler, i definition av negativ publicitet, är ett tryck i samband med en händelse under ett specifikt tidsspann. Organisationens koncentration är riktad mot dess ordinarie uppgift fram tills att ett avslöjande sker. Därefter följer arbete med att motverka skandalens effekter och återfå legitimitet, varefter organisationen kan återgå till att fungera normalt igen. Offentliga organisationer som är under tryck måste likväl göra ett anpassningsarbete till omvärldens krav och önskemål, för att därefter ha möjlighet att återgå till normalitet.<sup>8</sup>

Samtidigt kan möjligheten finnas att organisationer lever under ett konstant missnöje från omvärlden, men där skälet till missnöje är av skiftande form av en delad omvärld som genom ett omvärldstryck drar i organisationen från olika håll. Det, tillsammans med faktorn att skandalen inte ens behöver vara ”sann”, gör att det framkommer ett dilemma. Vidhålls vikten av att möta tryck för att erhålla resurser och implementerar den tanken även på offentlig förvaltning så skapas en komplexitet; offentliga organisationer måste möta omvärldens tryck för att överleva. Men det är inte säkert att organisationen *vill* eller för den delen *kan* möta trycket.

Skandalteorin passar in i hur Olivers (1991) resonerar om tryck, där skandaler och negativ publicitet skapas ur ett eventuellt missnöje om hur organisationen representerar samhället. Vad som inte innefattas i teorin är möjligheten för den offentliga organisationen att överleva under ett

<sup>5</sup> Thomas Schillemans, *Mediatization of Public Services*, 2012, s 59ff.

<sup>6</sup> Oliver, 1991.

<sup>7</sup> Zapata Johansson, 2007.

<sup>8</sup> Ibid.

konstant omvärldstryck, och vad som sker om en organisation lever under omvärldens missnöje över en längre tid. Ser vi till en offentlig organisation så är det troligtvis mer komplext än att organisationen dör ut om den inte anpassar sig. Trycket på en offentlig organisation kommer ej heller troligen från ett och samma håll då det existerar en differens i intresseagenter.

I skandalteori framstår massmedia som främsta påtryckare. Samtidigt har offentliga organisationer fler att ta hänsyn till än media. Det framgår av den paradox där lagar från riksdag, det vill säga oss medborgare med valsedlar som makt i slutändan, väljer hur förvaltning bör representera oss. Parallellt existerar massmedia vilken har i uppgift att representera samhällets eventuella missnöje. Till vem ska den offentliga organisationen då anpassa sig? I paradoxen går att göra antagandet att det troligen existerar en problematik då organisationer tvingas besluta anpassningsprioritering.

I det svenska samhället ökar skandalerna i antal, och med en ökning av *skandalism* uppstår frågan om det existerar organisationer som är under ett ständigt skandalliknande tryck. Vid ett sådant antagande skapas ytterligare en problematik, hur offentliga organisationer anpassar sig om omvärlden aldrig nöjer sig med hur den representeras. Vad vi vet om skandaler så är det bland annat ett tillfälligt omvärldstryck till det att organisationen anpassat sig. Därefter försvinner trycket och organisationen kan återvända till normaliteten. Vissa offentliga organisationer verkar dock inte existera under samma spelregler, särskilda organisationer är under konstant kritik där skandaltrycket i fråga aldrig slutar även om de utför sitt arbete korrekt.

### 3. Syfte

Uppsatsens syfte är att öka förståelsen och uppdatera rådande skandalforskning angående om det finns särskilda organisationer som fattar, enligt lag, korrekta beslut men ändå blir föremål för skandal, hur dessa organisationer då anpassar sig och hur kommunikation används för att motverka skandalliknande tryck.

## Kapitel 2 – Teoriavsnitt

### 1. Massmedia som part i skandaler

Massmedia har genom publicitet- och kommunikationsmöjligheter bäst förutsättningar för att definiera vad som anses vara skandalöst.<sup>9</sup> De är bäst på att förmedla den tjänsten och är en kommersiell verksamhet som existerar genom att sälja varor till konsumenter.<sup>10</sup> Thompson (2011) benämner tre orsaker, utöver det finansiella intresset, som motiverar massmedia i skapandet av en skandal. Media kan ha ett intresse att skapa en skandal eller vinkla verkligheten på grund av egna politiska skäl. Även individer som läcker information inifrån en organisation kan göra det på grund av politiska intressen, där massmedia kan ses som ett verktyg för att uppnå dessa. Massmedia har möjligheten genom kommunikation att lyfta frågor till ett större forum.<sup>11</sup> Den andra anledningen till skandalers uppkomst kan vara att massmedia uppmanar sig själv till grävande journalistik.<sup>12</sup> Den tredje faktorn är det klimat där mediaorganisationer rör sig. Denna marknad är, enligt Thompson, starkt konkurrenssatt då utbudet av nyheter är litet. Därav behöver mediaföretag finna nya vägar för att få fram de färskaste nyheterna.<sup>13</sup> Att vara först på ”scoopet” är guld värt då det är det senaste som säljer.<sup>14</sup>

### 2. Skandalens dramaturgi

Konsumenter bestämmer vad som säljer enligt devisen om utbud och efterfrågan. Skandalers skapar ofta stort intresse genom det ofta existerar fyra dramaturgisk upplagda faser i en skandals utveckling. Dessa följer en bestämd ordning och efterliknar en berättelse. Här presenteras en kombination av Thompsons (2011) och Sigurd Allern och Ester Pollacks (2012) versioner av dramaturgin i de olika stadierna av skandalens utveckling.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Thompson, 2011, s 8.

<sup>10</sup> Ibid, s 86ff.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Allern & Pollack, 2012, s 11ff. Thompson, 2011, s 79ff.

## Överträdelse och eventuellt döljande

En skandal skapas genom avslöjandet av en händelse som tidigare varit dold. Det rör sig således om personer som får ny kunskap och som sedan sprider den till allmänheten. Den avslöjade händelsen bryter mot sociala normer och går emot samhällets värderingar. Normer är konstruerade av samhället, men vissa normer gäller speciellt för de som inte förväntas att bryta dem.<sup>16</sup> Vilka normer som inte får brytas är beroende på vem som utför handlingen, varpå normöverträdelserna kan generera varierande grader av upprördhet. Skandaler rör sig framförallt i tre kategorier av överträdelser; sex, pengar och makt.<sup>17</sup> Varför informationen sprids sker kan bero på flera orsaker, det kan exempelvis röra sig om politiska motiv i syfte att svartmåla någon. En annan orsak att läcka information kan vara *whistleblowing*.<sup>18</sup>

## Avslöjandet

Nyheter på andra områden eller större skandaler gör att vissa händelser rapporteras och andra inte.<sup>19</sup> När mediet sedan släpper historien börjar det ofta med en enskild nyhetsrapportering, där skandalen säljs genom olika vinklingar och tolkningar av uppgifter. Därefter tar *mediadrevet* över, en ensam tidning kan inte skapa en skandal.<sup>20</sup> Nyheter sprids numer fort och över stora avstånd med hjälp av teknologi såsom internet och mobiltelefoni. Då fler nyhetsbyråer tar upp historien amplifieras den och ökar i storlek genom nya upptäckter och om tidigare överträdelser.<sup>21</sup> Skandalen ramas in för att kunna berättas med en början och ett slut, och för att kunna fokusera på vissa bitar av händelseförloppet. Vidare så sker en individualisering av förloppet genom att fokusera på skandalens karaktärer.<sup>22</sup> Dramaturgin behöver en historia, och en historia behöver karaktärer som vi känner igen. Den bild massmedia förmedlar är ofta koncentrerad till vissa enskilda händelser under ett visst tidsspann, som därefter smaltas av allt mer.<sup>23</sup> Skandalen då kommer att därefter behandla är förklaringar, förnekanden och svar. Trycket

<sup>16</sup> Thompson, 2011, s 28.

<sup>17</sup> Allern & Pollack, 2012, s 16. Thompson, 2011, s 175.

<sup>18</sup> Allern & Pollack, 2012, s 9.

<sup>19</sup> Johannsson, 2004, s 211.

<sup>20</sup> Ibid, s 22.

<sup>21</sup> Thompson 2011, s 91.

<sup>22</sup> Thompson, 2011, s 82, 90f.

<sup>23</sup> Allern & Pollack, 2012, s 99f, 169. Thompson, 2011, s 82.

från omvärlden tvingar organisationer att agera och bemöta anklagelser.<sup>24</sup> När det saknas nyheter om skandalen fylls tomrummet med kommentarer och yttranden. Massmedia får genom det mediala forumet företräde i tolkningar och kommentarer, finns det inga eller om intresset avtar så kan skandalen inte överleva.<sup>25</sup> Blir det för tyst för länge glöms skandalen bort. När delaktiga i skandalen frågas ut finns det olika sätt för dem att bemöta omvärldens anklagelser och tolkningar av händelsen. Om media upptäcker att händelsen har täckts över med lögn, motsträvighet, villfarelse, eller genom felaktiga nekande, kommer troligen skandalen att elda upp än mer och en tvåhövdad skandal kan uppstå.<sup>26</sup>

## Upprördheten

En skandal kräver negativ kritik från omvärlden, finns inte det så är det svårt att skapa en skandal. Människor har en tendens att sälla sig till majoriteten, och ett vanligt antagande är att media representerar samhällsmajoriteten. Problemet är att västvärlden inte går att beskrivas med samma typ av homogen kultur som tidigare. Medias utlåtanden behöver således inte vara en återspeglning av resterande befolkningen. En viktig del i huruvida skandalen får ett ordentligt fäste i människors upprördhet beror på om normöverträdelsen kan relateras till egna erfarenheter eller åsikter. Vi prioriterar erfarenheter på olika vis, varav normbrotten skapar en differentierad upprördhet beroende på var persons erfarenhet.<sup>27</sup> Ett kontroversiellt ämne, genererar ofta i ett diskussionsämne som sker i ett stort forum om skandalen och dess etiska innehåll.<sup>28</sup> Inblandade kan känna att de befinner sig i en strategisk kamp gentemot media, där varje drag har motdrag, nekande kan mötas med anklagelser.<sup>29</sup> Omvärlden kräver ofta någon form av förklaring, svar eller förnekande, eller en ursäkt, och då oftast en offentlig sådan.<sup>30</sup> Det är under skandalens upprördhetsfas som andra instanser involveras som beslutar om åtal och utredningar. Propositioner förs fram och kommissioner ska undersöka. En skandal kan dock inte fortgå hur länge som helst, den kulminerar och till slut falnar allmänhetens intresse och skandalen dör ut.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Allern & Pollack, 2012, s 20ff.

<sup>25</sup> Allern & Pollack, 2012, s 21, 88f. Thompson, 2011, s 32.

<sup>26</sup> Thompson, 2011, s 28f.

<sup>27</sup> Ibid, s 32f, 95.

<sup>28</sup> Ibid, s 94.

<sup>29</sup> Ibid, s 82.

<sup>30</sup> Ibid, s 10f.

<sup>31</sup> Allern & Polack, 2012, s 10f.

## Slutet

Just den här rubriken är extra relevant för uppsatsens undersökningsområde.

Skandalen och dramat börjar gå mot sitt slut. Medias och allmänhetens intresse har svalnat. Det rör sig om en kort historia som har gått att följa, och ju mer tiden går desto mer falnar den ur minnet.<sup>32</sup> Det finns olika varianter på hur historien kommer sluta och var eventuell skuld landar. Slutscenen är ofta offentlig och symbolladdad, där exempelvis en organisation förklarar att överträdelsen är en enskild persons handlingar som går mot policyn, varefter hen har fått avsked, eller att det har funnits ett organisationsfel, som nu åtgärdats så samma fel inte ska kunna upprepas.<sup>33</sup> Under skandalens framfart kan därför massmedia ha agerat som ”polis, domare och som bödel”.<sup>34</sup> Just det här avsnittet verkar inte existera bland särskilt skandalutsatta offentliga organisationer.

## 3. Institutionellt tryck och organisationers bemötande

Jeffrey Pfeffer och Gerald R. Salancik (1978) visar hur organisationer är beroende av omvärlden, och använder de medeltida klostren som exempel på detta. Klostren försökte vara så isolerade från omvärlden som möjligt, men vissa varor och tjänster behövde tas in utifrån. På så sätt är även en isolerad organisation som ett kloster ändå beroende av sin omgivning.<sup>35</sup>

Peter L. Berger och Thomas Luckmann (1966) redogör för att det mesta som människor tar för givet är socialt konstruerat, där upprepningen av sociala handlingar blir till vanor. Hejar grannar när de råkar stöta på varandra i trappuppgången, så framstår det som en vana, en institution, om det händer tillräckligt många gånger.<sup>36</sup> Organisationer finns i institutionella och socialt konstruerade arrangemang med normer om hur en organisation bör skötas, vad den bör göra och på vilket sätt det ska utföras. De institutionella arrangemangen fungerar som myter som organisationer tar till sig för att erhålla den legitimitet och stabilitet som krävs för överlevnad.

<sup>32</sup> Thompson, 2011, s 83, 95.

<sup>33</sup> Ibid, s 32f.

<sup>34</sup> Ester Pollack, 2000, *Medier och brott*.

<sup>35</sup> Jeffrey Pfeffer & Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations*, 1978, s 2f.

<sup>36</sup> Peter L. Berger & Thomas Luckmann, *Kunskapssociologi*, 1966, s 69f.

Genom att formellt och eller ceremoniellt belysa dessa myter och förändra organisationen och dess struktur, erhåller organisationer symboliskt viktiga attribut och framstår som modern.<sup>37</sup>

Det är inte alltid så enkelt att förändra organisationer formellt, ibland sker så kallad *löskoppling* mellan organisationens formella struktur och hur den sköts i praktiken.<sup>38</sup> Paul J. DiMaggio och Walter W. Powell (1983, 1991) förklarar att organisationer är beroende av institutionella myter för att erhålla legitimitet. Det förklarar varför organisationer liknar varandra formellt, och varför organisationer förändras åt samma håll i strävan att efterlikna varandra, exempelvis genom isomorfism.<sup>39</sup> Att likna andra är nödvändigt för att erhålla legitimitet och genom institutionella normer skapas rätt och fel.<sup>40</sup> Vad som är legitimt förändras i och med att människors kultur och åsikter förändras. Den offentliga förvaltningen existerar genom och tack vare sin omvärld på samma sätt som andra organisationer, och kanske än mer då den ska representera medborgare.

Christine Oliver (1991) förklarar olika sätt för organisationer att strategiskt bemöta institutionellt tryck snarare än att det bara sker en konstant anpassning. Hon redogör för att organisationer kan;

*Samtycka (Vana, imitera, följa)*

Organisationen följer normer och efterliknar andra utan att i större grad ifrågasätta innehåll eller krav.

*Kompromissa (Balansera, pacificera, köpslå)*

Organisationen kompromissar mellan olika krav.

*Undvika (Dölja, buffert, fly)*

Ett sorts ”hycklande” från organisationer där de försöker visa upp att de anpassar sig efter krav utåt sett, fastän de försöker skydda verksamhetens struktur.

*Utmana (avfärda, ifrågasätta, attackera)*

Organisationer möter det institutionella trycket offensivt.

*Manipulera (Kooptiering, influera, kontrollera)*

Den mest offensiva strategin där organisationer aktivt försöker ta kontroll och manipulera omvärlden, samt uppskatta framtida tryck.

<sup>37</sup> John W. Meyer & Brian Rowan, *Formal Structure as Myth and Ceremony*, 1977.

<sup>38</sup> Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, 2002, s 203ff.

<sup>39</sup> Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1991.

<sup>40</sup> Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, 1983.

För att förklara det institutionella trycket beskriver Oliver fem influensfaktorer om varför vissa krav får företräde beroende på strategi; *orsak, kravställare, innehåll, kontroll och kontext*.

Används inte strategier väl eller om det sker ett motstånd mot institutionella krav och normer så får organisationen problem att överleva då omvärlden bestraffar de som inte anpassar sig. Besträffning kommer i form av minskad legitimitet, minskade resurser och möjligheter att anpassa sig i framtiden. Faktorer som är centrala i institutionell teori för organisationers överlevnad.<sup>41</sup>

#### 4. Skandalers påverkan på offentliga organisationer

Skandalen gör att en organisations rykte kan förändras och/eller förstärkas. Således kan en organisation bli mer känd, eller än värre ökad, på grund av en skandal.<sup>42</sup> Hur stora konsekvenser skandaler har på organisationens legitimitet beror på omvärldens förväntningar på organisationen.<sup>43</sup> På så sätt kan brott mot principer som strider mot den specifika organisationens värderingar och omvärldens förväntningar komma att föra med sig en större kritik för vissa organisationer än för andra, och komma att skada vissa organisationer mer.<sup>44</sup>

Offentliga organisationer särskiljs från andra typer av organisationer, i form av fler intressenter och maktutövare såsom politiker, men även genom andra principer och lagar som påverkar, exempelvis offentlighetsprincipen.<sup>45</sup> Därmed finns en större insyn, vilket gör det enklare för massmedia att granska offentliga organisationer. Skandaler och negativ publicitet i media minskar de offentliga organisationernas legitimitet och därigenom skapas ett institutionellt tryck.<sup>46</sup>

Under en skandal framkommer ofta vad som står på spel och att det handlar om mer än bara stolthet, makt och positioner. Med anledning av skandaler inom organisationer, eller av enskilda handlingar som sker i en organisations namn, så kan en organisation komma att framstå i dåligt

<sup>41</sup> Christine Oliver, *Strategic Responses to Institutional Processes*, 1991.

<sup>42</sup> Thompson, 2011, s 26, 32f.

<sup>43</sup> Allern & Pollack, 2012, s 42f. Thompson, 2011, s 28f, 35.

<sup>44</sup> Allern & Pollack, 2012, s 42f. Thompson, 2011, s 28f, 35.

<sup>45</sup> Tryckfrihetsförordningen, 1949:105, kapitel 2.

<sup>46</sup> Johansson, 2004, 133ff.



ljus, likväl som medlemmar till organisationen kan komma bli befläckade av ryktet.<sup>47</sup> Det är svårt och mödosamt att skapa sig ett gott anseende, men det går fort och enkelt att bli av med det. Rykten i eller om en organisation kan till slut bli så starka att organisationen anser sig tvungen att kommentera det. Anklagelser kan få konsekvenser genom att de utgör grunden i omvärldens relation till organisationen, varpå omvärlden ofta ser till att det tillsätts en utredning.<sup>48</sup>

Vid skandaler i offentliga organisationer krävs ofta en offentlig utredning och ökad insyn, vilket leder till ökad möjlighet att finna ytterligare misslyckanden och misstag.<sup>49</sup> Media belyser och förmedlar enskilda ageranden och händelser som kan vara komplexa och därmed ryckta ur sitt sammanhang.<sup>50</sup> Organisationen måste därmed agera korrekt och perfekt för att skandalen inte ska fortsätta.<sup>51</sup>

Att avsluta en skandal kan ske på flera sätt, exempelvis genom att rätta sig efter omvärldens krav och åtgärda det som efterfrågas, att de inblandade i skandalen tvingas avgå, får avsked, blir frikända eller får stå till svars vid ett juridiskt åtal.<sup>52</sup> Ett annat sätt är att skandalen utreds av en kommission som därefter kommer med en dom. Ofta rör det sig om symboliska och offentliga händelser, exempelvis genom en presskonferens där skandalens konsekvenser förklaras och offentliggörs, likväl som den offentliga ursäkten ofta framförs.<sup>53</sup>

Omvärldens upprördhet och dess medföljande konsekvenser gör att organisationen inte önskar vara med om en skandal igen. Således lär sig organisationen att inte upprepa misstagen och att det troligtvis inte är värt att utföra handlingar som bryter mot normer.<sup>54</sup> Patrik Johanssons studier (2004, 2007) beskriver en liknande slutsats, att organisationer *säger* att de inte ska vara med om en skandal igen, samtidigt som de egentligen *förbereder* sig inför nästa.

Organisationer tycks inte lära av varandras felsteg, då samma typ av skandaler upprepas.<sup>55</sup>

<sup>47</sup> Thompson, 2011, s 34, 94.

<sup>48</sup> Johansson, 2004, s 181ff. Thompson, 2011, s 88.

<sup>49</sup> Johansson, 2004, s 178.

<sup>50</sup> Thompson, 2011, s 82, 90f.

<sup>51</sup> Allern & Pollack, 2012, s 10ff. Thompson, 2011, s 41, 99.

<sup>52</sup> Thompson, 2011, s 85.

<sup>53</sup> Allern & Pollack, 2012, s 13. Thompson, 2011, s 34, 83f.

<sup>54</sup> Thompson, 2011, s 32f.

<sup>55</sup> Johansson, 2004, s 212. Zapata Johansson, 2007.

Genom skandaler kan media och omvärlden påverka organisationer och föra organisationen mot de ”rätta” normerna. Media framstår därmed som en kulturförändrare och normbrytare, som kan påverka omvärlden och förändra den.<sup>56</sup> Problem uppstår dock för de som blir utpekade, får skulden och får ta de konsekvenser skandalen medfört som kan vara psykiskt påfrestande och påverka individer socialt, då rykten kan etsa sig fast även utanför arbetsplatsen.<sup>57</sup> Allern och Pollack (2012) beskriver konsekvenserna av skandaler såsom dramaturgiska, där de goda behöver vinna, liksom David måste vinna över Goliat. Media ser därför skandalen nästan som en tävling där segern består av att aktörer avgår, blir avskedade eller att organisationen förändras efter kraven.<sup>58</sup>

## 5. Svenska värden och förhållanden

Som både Thompson (2011) och Allern och Pollack (2012) skriver så existerar det olika kulturella normer i olika länder och därmed även vad som anses vara skandalöst.<sup>59</sup> Det går som oftast ändå att dela in skandaler i tre kategorier; *sex*, *pengar* och *makt*. Allern och Pollack undersöker med dessa tre kategorier, vilka normer som gäller i de nordiska ländernas politiska skandaler, vad de får för konsekvenser, samt vad för kultur som existerar i samhället. Författarna kan visa att antalet skandaler har ökat.<sup>60</sup>

**Tabell 1. Politiska skandalers fördelning procentuellt 1980-2009.<sup>61</sup>**

Årtionde	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Totalt
1980-1989	24	18	29	14	21
1990-1999	22	24	21	20	21
2000-2009	54	58	50	67	58
(N)	37	33	34	51	155

<sup>56</sup> Allern & Pollack, 2012, s 83f.

<sup>57</sup> Ibid, s 166ff.

<sup>58</sup> Ibid, s 17ff.

<sup>59</sup> Allern & Pollack, 2012, s 16.. Thompson, 2011.

<sup>60</sup> Allern & Pollack, 2012, s 16. Thompson, 2011.

<sup>61</sup> Tabell hämtad från Allern & Pollack, 2012, – tabell 2.1, s 35.

Tabellen visar den procentuella ökningen av politiska skandaler. Vi ser en ökning efter millennieskiftet, vilket troligtvis förklaras genom antagandet om teknikens betydelse och samhällets förändring. Under det senaste årtiondet har även andelen skandaler i Sverige ökat, två tredjedelar av alla skandaler i landet har skett under 2000-talet.

**Tabell 2. Politiska skandaler procentuellt klassificerade efter typ 1989-2009.** <sup>62</sup>

Typ av normbrytande	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Totalt
Ekonomisk överträdelse	38	42	53	39	43
Överträdelse av andra lagar	8	3	6	2	5
Missbruk av makt	16	6	18	26	17
Oacceptabelt språk	5	-	6	16	8
Oacceptabelt individuellt beteende	27	49	9	18	25
Andra typer eller konstellationer av flera	5	-	9	-	3
(N)	(37)	(33)	(34)	(51)	(155)

Genom en mindre analys av tabellen framkommer det att den mest frekventa av överträdelser i Sverige (39 %) rör ekonomiskt normbrytande (*pengar*). Det har inte samma betydelse som att det faktiskt sker flest övertramp i Sverige genom ekonomiska felsteg, snarare kan det vara en siffra som anger vilka felsteg som accepteras minst av det svenska samhället. En tredjedel av alla ekonomiska överträdelser gäller korruption.<sup>63</sup> Resultatet stämmer överens med Patrik Johanssons (2004) studie, där *pengar* framstår som den överträdelsen som leder till skandaler i Sverige.<sup>64</sup>

## 6. Vad går att göra åt skandaler?

Det enklaste sättet att undvika skandaler torde vara att göra ett perfekt arbete och att följa med samhällets utveckling enligt rådande normer. Att tillgodose allas behov och inte skapa något missnöje från någon. Därmed skulle ingen ha något att klaga på. Problemet är att ingen kan vara perfekt. En organisation kan motverka bristen på perfektion genom att mörka och dölja

<sup>62</sup> Tabell hämtad från Allern & Pollack, 2012, – tabell 2.2b, s 36.

<sup>63</sup> Allern & Pollack, 2012, s 37f.

<sup>64</sup> Johansson, 2004, s, 209ff.

handlingar. Det ingen vet är ingen skandal. Samtidigt så är det endast i stater av den mindre demokratiska andan som det inte finns några skandaler, och ett svenskt samhälle där organisationer är stängda skulle inte accepteras. Döljanden kan därför skapa en skandal.<sup>65</sup>

Offentliga organisationer förväntas att svara på kritik och att följa omvärldens krav på hur organisationer bör skötas. Via skandaler framgår problematiken, som Patrik Johansson Zapata (2007) beskriver, huruvida det egentligen är av relevans att förändra en organisation för att tillfredsställa omvärlden vid exempel där endast enstaka medarbetare har agerat felaktigt. Det finns en problematik i massmedias ointresse av att visa upp olika sidor av skandaler. Det skapar frustration inom organisationer av att fel bild kommer ut till omvärlden, och av att en anställds felaktiga handlingar minskar omvärldens förtroende för de resterade anställda.<sup>66</sup>

Är en organisation inte villig, eller för den delen kapabel, att genomföra förändringar för att nå omvärldens fordran för legitimitet, så kan officiella beslut fattas även om det inte sker en direkt förändring i realiteten. Institutioner är svåra att bryta, vad som beslutas av chefer behöver inte ha effekt på gräsrotsnivå.<sup>67</sup>

Vid en skandal kan en ursäkt vara viktig för att få omvärldens förlåtelse. Samtidigt behöver inte en ursäkt vara föremål till erkännande av skuld. Snarare kan det vara ett försvarssystem för att bibehålla sitt rykte och motverka nedsmutsning. Elin Strand Hornnes (2012) visar genom William L. Benoit publiceringar (1995, 1997, 2004)<sup>68</sup> att det går att dela in olika sorters ursäkter genom att kategorisera dem.<sup>69</sup> Sammanlagt har Benoit nämnt 14 olika sorters ursäkter som delas in i undergrupper.

Strand Hornnes gör en annan uppdelning och använder sig av sex andra kategorier av olika ursäkter;

*Attack som strategi, Förneka som strategi, Ta fram ny information och argument som retorisk strategi, Stödjande som retorisk strategi, Korrigeringsstrategi, samt Be om förlåtelse.*

<sup>65</sup> Ibid, 210ff.

<sup>66</sup> Zapata Johansson, 2007.

<sup>67</sup> Brunsson, 2002, 203f. Oliver, 1991.

<sup>68</sup> William L. Benoit, *Accounts, excuses, apologies: A theory of image restoration discourse*, 1995.

William L. Benoit, *Image restoration discourse and crisis communication*, 1997.

William L. Benoit, "Image restoration discourse and crisis communication", 2004.

<sup>69</sup> Allern & Pollack, 2012, s 137ff.

Att krypa till korset och *be om förlåtelse* är den strategi som omvärlden har lättast att ta till sig. På vilket sätt och till vilken grad det sker kan dock variera, från att vara ledsen att situationen har uppkommit, till att be om förlåtelse för sina handlingar och ta all skuld. Strand Hornnes menar att en full underkastelse tycks ha effekt. Författaren kallar det för ”symboliskt självmord”, och beskriver att det ironiskt nog verkar vara den bästa utvägen för överlevnad.<sup>70</sup>

Den sista typen av ursäkt är så vanlig att vi i Sverige har ett namn för fenomenet; att göra ”en pudel”. Denna sorts ursäkt ser Allern och Pollack (2012) som en sorts standardursäkt som omvärlden nästintill förväntar sig. Det senaste decenniet har med förändrat medieklimat och teknologi medfört att det har skett en ökning av antalet PR-byråer och presskommentatorer, utbildning i kriskommunikation och medieträning. Det verkar existera en enighet om att ”göra en pudel” är det bästa sättet att agera och därefter lämna skandalen bakom sig. När det inte sker så har skandalen en tendens att fortsätta, därmed kan det vara värre att inte agera och be om ursäkt. Att följa rådet och göra en pudel är dock inte lika enkelt som det låter, omvärlden önskar en sanning som är så pass trovärdig att de kan acceptera den. Dessutom kan kritiken i skandalen anses vara så pass orättvis att personen inte vill ta åt sig. Att begå ett ”symboliskt självmord” medför en även stor risk för enskilda personer, då det inte är en självklarhet att få omvärldens sympati, eller att det finns någon som är villig att ta personen eller en organisation tillbaka från de nyss avlidna.<sup>71</sup>

## 7. Skandalforskning i svensk offentlig sektor

Skandaler medför ett krav att ge svar till alla intressenter och att dessutom göra det på ett korrekt sätt. Under den tiden måste organisationen dessutom framstå som normal, i en tämligen onormal situation. Brister eller avvikande från normaliteten rapporteras direkt. Patrik Johansson Zapata menar att den ekvationen inte går ihop, det är omöjligt att vara normal hela tiden. Lösningen ser han att defensivt anpassa sig efter de krav som existerar, att ta lärdom av skandalen och att hantera det mediala trycket. På så sätt lovar och agerar organisationer för att skandaler aldrig ska hända igen, även om de egentligen förbereder sig inför nästa.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid, s 12f, 32f, 65f.

<sup>72</sup> Johansson, 2004, s 212.

Patrik Johansson Zapata beskriver (2002; 2004; 2007) hur skandalerna i svensk offentlig sektor framträder, och huruvida de är vanligare nu än förr. Genom en inledande bakgrund visar han att skandalerna i offentlig sektor har gått från att ske cirka en, två gånger per decennium till att ske allt oftare. I sin första studie (2002) står följande; ”Även idag finns en bild av svensk förvaltning som god och relativ skandalfri”.<sup>73</sup> Två år senare (2004) inleder författaren med orden; ”Skandaler är vanliga i svensk offentlig sektor numer. Det är något förvånande eftersom vår offentliga sektor tidigare knappast förknippats med skandaler”.<sup>74</sup>

De påståendena, tillsammans med att det är de ekonomiska överträdelserna, stämmer överrens med resultatet i Tabell 2, det vill säga en ökning av antalet skandaler. Patrik Johansson (2004) beskriver att effekterna av skandaler ofta medför att individer byts ut och att regler förändras eller förstärks. Organisationer försöker därmed anpassa sig efter omvärldens krav och vad som krävs för att aldrig behöva vara del i en skandal igen. När de nått omvärldens krav startar arbetet med att återskapa legitimiteten. Därefter kan organisationen återgå till sin normala verksamhet efter att omvärldstrycket har minskat.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Patrik Johansson, *Vem tar notan?*, 2002, s 9.

<sup>74</sup> Johansson, 2004, s 9.

<sup>75</sup> Ibid, s 209ff.

## Kapitel. 3 – Tillvägagångssätt

*I detta kapitel kommer metoden som användes för studien presenteras. Den kan beskrivas enligt följande:*

- 1. Data samlades in genom en förstudie genom media, därefter fokuserades ett urval.*
- 2. Från urvalet inhämtades data från observationsstudie av dokument, webbplatser, samt genom samtal med organisationsmedlemmar.*
- 3. Insamlad data kom därefter att reduceras och kategoriseras för en analys med teori och egen data för att finna mönster och kontraster.*

### 1. Svarsmetod av forskningsfrågorna

För att uppnå syftet behövs det samla in data som gör att vi får ökad förståelse. Att *förstå* något medför att söka vem-, var-, vad-, hur- och närfrågor.<sup>76</sup> För att precisera ska data:

1. röra hur offentliga organisationer möter, påverkas och anpassas efter skandalliknande tryck
2. röra offentliga organisationer, som är eller varit under konstant skandalliknande tryck från omvärlden under en längre tid.

### Undersökningsområde

Enligt precisering 1 är det skandalliknande tryck och offentliga organisationers skandalhantering som ska undersökas. I teoriavsnittet har det framkommit att skandaler finns i media. Media kan ses som en kommunikationslänk mellan organisation och omvärld. Undersökningsområdet innefattar kommunikation mellan offentliga organisationer och omvärlden genom;

- hur offentliga organisationer kommuniceras av media
- hur offentliga organisationer väljer att presentera sig på egna webbplatser
- hur organisationsmedlemmar resonerar kring omvärlden och organisationens relationer till den interna kommunikation inom offentliga organisationer i form av dokument med riktlinjer om hur tryck från omvärlden ska bemötas
- observation av medias rapportering av tidigare skandaler inom offentliga organisationer

<sup>76</sup> Jan Hartman, *Vetenskapligt tänkande*, 2006, s 271ff.

## 2. Datainsamlingsmetod

För att uppnå syftet och tolka organisationer är data ur olika perspektiv att föredra, som därigenom skapar en helhetsuppfattning av beteenden. Efter helhetsbilden är skapad går det att tolka ageranden.<sup>77</sup> Att använda flera datainsamlingar medför möjlighet till *triangulering* och dess fördelar i att komplettera enskilda metoders brister.<sup>78</sup>

### Intervju

Att samla data genom intervju ger utrymme för flexibilitet där forskaren kan följa den intervjuade i samtalet och ställa följdfrågor efter svar. På så vis ges en inblick i organisationsmedlemmarnas erfarenhet av skandaler utifrån deras perspektiv. Intervjuer är även ett redskap för att komma nära de personerna som är inblandade och därmed erhålla utförlig data.<sup>79</sup> I en intervju är det möjlighet att uppnå ömsesidig förståelse för ämnet och frågorna, vilket kan skapa en bättre leverans och mottagande i hopp om att generera en högre datakvalitet.<sup>80</sup> De personerna som har den kunskap som krävs att kunna svara på frågorna som rör studien är få inom organisationerna. För att få en validitet i intervjumetoden har det därför varit viktigt att rätt personer svarat på frågorna.<sup>81</sup> Jag har därför eftersökt personer så högt upp i ledningsposition som möjligt och presschefer.

Under intervjuerna har jag utgått från en intervjuguide (se bilaga) för att ställa samma grundfrågor i alla intervjuer.<sup>82</sup> Frågorna baserades på *trattmodellen*, vilket innebär att de ”tuffare” frågorna ställs mot slutet av intervjun.<sup>83</sup> Vid sidan av guidens frågor fanns även möjligheten att agera inom semistrukturerad ram, där det har funnits möjligheter till följdfrågor och en öppenhet i att gå utanför frågemallen beroende på hur samtalen utvecklats.<sup>84</sup>

<sup>77</sup> Hartman, 2006, s 274f.

<sup>78</sup> Alan Bryman, *Social Research Methods*, 2008, s 379.

<sup>79</sup> Ibid, s 465f.

<sup>80</sup> Steinar Kvale, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2001, s 34f.

<sup>81</sup> Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2007, s 291f.

<sup>82</sup> Bryman. 2008, s 194f.

<sup>83</sup> Hartman, 2006, s 281.

<sup>84</sup> Kvale, 2001, s 134ff.



Intervjuerna spelades in för att i efterhand kunna lyssna igenom samtalet igen för att få mer nyanserad bild av intervjupersonernas svar. Intervjuanteckningarna kunde vid genomlysningarna också kontrolleras, vilket också underlättade kodningsarbetet.<sup>85</sup>

### Observation av webbplatser

Då kommunikation var föremål för undersökning så framkom observation som lämplig metod, då det är ett bra verktyg för att samla in data om hur objekt kommunicerar, vilken attityd de har, samt vad sätter för betydelse till olika händelser.<sup>86</sup> Observation som metod gjorde det även möjligt att se det som inte sägs.<sup>87</sup>

Webbplatser har blivit en allt viktigare del i ett teknologiskt samhälle. För att finna information är det lättare att klicka sig in på en organisations webbplats istället för att besöka dem.

Organisationens webbplats är därför ett stort fönster utåt och där det är intressant att titta närmare på hur öppna organisationerna är med information och vilken kontakt de önskar ha. För att ha en mall på vad som är önskningsvärt så valdes E-delegationens riktlinjer då den svenska offentliga förvaltningen har stöd från dessa riktlinjer i hur de bör agera och presentera sig via webbplats.<sup>88</sup>

Riktlinjerna presenteras i prioriteringsordning, där de riktlinjer som är relevanta för omvärldskommunikation används för datainsamling.<sup>89</sup> De är följande:

*R3. Informera om myndighetens uppdrag*

*R4. Informera om myndighetens kontaktvägar*

*R10, 11-17. Ge information på begriplig svenska, på flera språk och med teknik såsom ljud för handikappade.*

*R25. Förvaltningsorganisationen och dess kunskap ska stå i proportion till webbplatsens storlek och ambitioner.*

*R35. Ge användaren möjlighet att prenumerera på uppdateringar av innehåll.*

*R40. Gör det möjligt att ha en dialog med myndigheten*

*R43. Möjliggör sökning i register och databaser med publik information*

<sup>85</sup> Ibid, s 159.

<sup>86</sup> Hartman, 2006, s 282.

<sup>87</sup> Esaiasson m.fl., 2007, s 343ff.

<sup>88</sup> E-delegationen

<sup>89</sup> E-delegationens riktlinjer i prioriteringsordning

## Dokument

Organisationer producerar mycket text vilket är en möjlighet till ett kollektivt minne. Dokumenten är ofta också till för informera organisationsmedlemmarna och omvärlden om framtida handlingsplaner.<sup>90</sup> Dokument från offentliga organisationer kan ses som en avbildning av deras egen verklighet, även om det inte alltid visar den reella sanningen.<sup>91</sup> Dokumentsökningen skedde genom att jag efterfrågat organisationer om deras eller kunskap om andras dokument, forskning, utredningar eller dylikt om hur organisationerna möter media. Vid sidan av det gjordes en dokumentsökning på organisationernas webbplatser och på internet.

## 3. Urval

Först gjordes en förstudie i massmedia i sökandet efter ett lämpligt urval. Den kan ses som en första observation av ett fenomen. Att använda en första observation gör att det enklare att först skapa sig en bild och därefter observera igen för att finna ett bra urval.<sup>92</sup>

För att få ut kvalitetsdata (där resultat kan generaliseras) som kan generaliseras i analys av urvalet så var ett krav att de offentliga organisationerna hade en historia av skandaler, och gärna utifrån skiftande sorters, -de med nutidshistoria av skandaler och de med erfarenheter av äldre skandaler. Nedan följer en modell som beskriver urvalsområdet enligt Preciseringen 2 "Data ska komma från offentliga organisationer, som är eller varit under konstant tryck från omvärlden under en längre tid."



<sup>90</sup> David Silverman, *Qualitative Research*, 1997, s 46f.

<sup>91</sup> Bryman, 2008, s 526f.

<sup>92</sup> Hartman, 2006, s 271ff.

## **Försäkringskassan och Migrationsverket**

Skandaldrabbade organisationer får lägre förtroende. I SOM-undersökningen 2013 går det att se att de som har lägst förtroende av de svenska medborgarna i ordningen är Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan.<sup>93</sup>

Arbetsförmedlingen har inte samma typ eller mängd av negativ publicitet i massmedia som Försäkringskassan och Migrationsverket. Så även om det är den myndighet som fick lägst omdöme av svenska befolkningen så valdes Migrationsverket och Försäkringskassan där det existerar fler och större ”skandaler”.

Ser vi till Migrationsverket och Försäkringskassan så har de arbetsområdet att ansvara för de människor som kan tyckas vara de mest utsatta i samhället. Sådär beskrivs deras förtroende i SOM-rapporten;

”Kunde vi bara få betygen för (...) Försäkringskassan och Migrationsverket att bli bättre vore allt riktigt gott. Och det borde inte vara omöjligt. Kan Skatteverket (Fogden) och Kronfogdemyndigheten(sic!) få till så höga positiva bedömningsbetyg bör alla offentliga myndigheter och verksamheter kunna få till detsamma.”<sup>94</sup>

## **Polismyndigheten i Västra Götalands län**

Polisen är en organisation som fått och lever under kritik, och som har komplicerade förhållanden till medborgare som kräver rättvisa och trygghet. Samtidigt existerar organisationen i en verklighet där alla medel inte alltid finns (eller är tillåtna) för att möta medborgares krav. Det som urskiljer dem, ur det här perspektivet, är det goda förtroende som Polismyndigheten trots kritiken har i SOM-undersökningen.<sup>95</sup>

<sup>93</sup>Sören Holmberg, “Svenska folket betygsätter offentliga myndigheter”, i *Vägska*. (red Weibull, Oscarsson & Bergström), 2013, s 259f

<sup>94</sup>Sören Holmberg & Klara Sommerstein, *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet* [SOM-rapport nr 2013:8] s 11.

<sup>95</sup>Holmberg, 2013

## Västtrafik AB

Västtrafik AB är en organisation där det har funnits kritik från omvärlden och exempel på skandaler. Organisationen existerar under en regional bolagsform. Deras uppdrag är att ansvara för kollektivtrafiken, där många externa faktorer spelar in och påverkar organisationens arbete och därmed även anseende.

## 4. Metod för presentation

Genom användandet av tre metoder för datainsamling behövdes tre separata kodningar. I vardera metod var första steget att reducera irrelevant data för att minska mängden, därefter organiserades materialet för att få möjligheten att kunna kategorisera och sammanställa data tematiskt för att därefter finna mönster och kontraster för analys.<sup>96</sup>

Ett verktyg som data kommer presenteras med för analys är en modell lånad från Claude Shannon och Warren Weaver (1949)<sup>97</sup> som tillsammans skapade en modell för att förbättra effektiviteten i att kommunicera hur telefonteknologin fungerar. Harold Lasswell (1948)<sup>98</sup> tog den tekniska processen och överförde den på en modell inriktad mot kommunikation av ord istället för fysiska radiovågor.<sup>99</sup>

### Laswells kommunikationsmodell



<sup>96</sup> Hartman, 2006, s 286f.

<sup>97</sup> Claude Shannon & Warren Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, 1949.

<sup>98</sup> Harold Lasswell, "The Structure and Function of Communication in Society", I *The Communication of Ideas*, (red. Lyman Bryson), 1948.

<sup>99</sup> Paul Hodkinson, *Media, Culture and Society – an introduction*, 2011, s 7.

## Kapitel 4 – Resultat

### 1. Skandalösa exempel

#### **Försäkringskassan och föräldrarna som inte fick sörja**

Försäkringskassan är underställd svenska staten att ansvara för välfärd i sådant som barnbidrag, föräldrapenning, bostadsbidrag, sjukskrivingar, samt att de sjukskrivna ska finna möjligheten att återgå till arbetslivet. Försäkringskassan har under en längre tid blivit kritiserad av media, exempelvis så har tidningen Aftonbladet drivit en artikelserie under rubriken ”Nya tuffa Sverige”.<sup>100</sup>

Under 2011 blev Försäkringskassan uppmärksammas i och med att en familj förlorade sin dotter i cancer. Efter ett par månader av sjukskrivning försökte föräldrarna att börja arbeta, fadern arbetade först 25 procent, och därefter på halvtid. Ett halvår senare fick fadern ett samtal från en av Försäkringskassans handläggare, som inte träffat familjen, som berättar att fadern har blivit utförsäkrad enligt de lagar och läkarintyg de hade som beslutsgrund. Fadern väljer då att skriva ett öppet brev på Facebook som delas av många användare och som därefter togs upp av flera massmedier som gav skarp kritik mot Försäkringskassans metod och beslut.<sup>101</sup>

I samband med den här studiens intervju med Försäkringskassan så användes exemplet. Där förklarade en av respondenterna att handläggaren i fallet hade begått fel, men samtidigt beskrivs en annan bild av ärendet då fadern inte hade bett om att få träffa handledaren och inte verkade önska en förlängd sjukskrivning. Dessutom existerar flera särregler för sjukskriving för egenföretagare som komplicerade frågan mer än vad som framkom i media. Omvärldens bild av händelsen ansågs enligt Försäkringskassan vara orättvis och handläggare fick ta emot mycket kritik och hot från omvärlden.

<sup>100</sup> Aftonbladet, *Nya tuffa Sverige*.

<sup>101</sup> Aftonbladet, ”Önskar att de hade en mer mänsklig syn”, (2012-05-04).  
Aftonbladet, *F-kassan: Vi borde ha träffat familjen*, (2012-05-03).

## Migrationsverket och flickan Haddile

Migrationsverket är en statlig förvaltningsmyndighet som handhar frågor såsom asyl, besök och medborgarskap. Som organisation har Migrationsverket haft en historia med flera större skandaler. Här följer ett exempel:

Flickan Haddile föddes i Lund i Sverige 2010 med ett franskt medborgarskap från sin algeriska mor med dubbelt medborgarskap. Efter en månad lämnades barnet till sambon. Efter ytterligare några månader skrivs hon in på sjukhus efter skador som enligt mannen ska ha uppkommit av ett fall. Därefter placeras flickan hos ett par fosterföräldrar. Senare önskar Migrationsverket utvisa flickan till Frankrike då Haddile var fransk medborgare.<sup>102</sup> Ungefär ett år senare tar modern kontakt med algeriska ambassaden i önskan om att återfå sitt barn.<sup>103</sup> Massmedia och sociala medier kritiserade starkt Migrationsverket.

I en intervju av SVT med myndighetens rättschef så framkommer det hur emotionellt laddad frågan;

Reporter – ”Det finns ju möjlighet att använda er av någonting som kallas synnerligen ömmande omständigheter. Här ser vi den här flickan som verkar må så bra i sitt svenska hem – har ni inga känslor på Migrationsverket?”

Rättschefen – ”Det är klart vi har. Men LVU är en temporär åtgärd. Vi kan inte ta någons barn och ge till en annan familj.”<sup>104</sup>

I samtalet med Migrationsverkets togs fallet om Haddile upp. De förklarade att det rörde sig om omvärldens upprördhet gentemot ett korrekt beslut. Det som inte framkom var att Migrationsverket inte har rätt att besluta om vårdnad till barn, varav de ej heller har rätt att kidnappa barn från den korrekta vårdnadshavaren. Kritiken var paradoxal då Migrationsverket löd de rådande lagarna och de kände att de fick en orättvis kritik som egentligen i så fall borde ha riktats till andra organisationer.

<sup>102</sup> Aftonbladet, *Migrationsverket vill skicka Haddile, 2, till ett barnhem*, (2012-09-21).

<sup>103</sup> Expressen, *Haddile, 2, kan hämtas av sina föräldrar*, (2012-11-27).

<sup>104</sup> Sveriges Television, *”Vet inte om Haddiles mamma är i Frankrike”*, (2012-09-21).

## Polisen och terroristerna som skulle bomba Nordstan

Polismyndighetens uppgift i svenska samhället är att se till att ordningen bibehålls, motverka brott, samt huvudsaklig utövare av befogenheterna till det statliga våldsmonopolet. Som en utsatt organisation som utför beslut under kritiska moment existerar ett större urval av skandaler.

Ett vittne varskodde år 2010 polisen om att ha överhört ett mobilsamtal som en person skulle ha fört på en spårvagn i Göteborg. Tipset innehöll misstankar om terrorhot mot köpcentrumet Nordstan i Göteborg. Polisen och svenska säkerhetspolisen (SÄPO) tog tipset på allvar och efter att ha tagit in telefondata greps tre män i misstanke för förberedelse av terrorbrott. Även en fjärde man greps, felaktigt, då han egentligen skulle tas in för vittnesmål. En större aktion genomfördes i Göteborg då uppgifterna som ska ha förekommit rörde en lastbil med sprängmedel. I efterhand framkom att det rörde sig om ett flertal misstag från Polisen och SÄPOs sida. Tipset som inkommit visade sig vara felaktigt, telefondata som inhämtades var från fel tidsram och signalement stämde inte. Den metoden Polisen använde vid anhållningen kritiserades såsom brutal och onödig, där även personer som inte var misstänkta för brott blev inblandade och felbehandlade. Efter tre veckor släpptes alla misstankar om något brott.<sup>105</sup>

I detta skandalexempel, framkom det under samtalet med Polisen, att beslutsfattningen skedde under en akutsituation där ett bombhot togs på allvar under en bristande kommunikation. Att misstaget medförde individuella konsekvenser för privatpersonerna är inte acceptabelt, men samtidigt kanske eventuella konsekvenser vid ett reellt bombhot överväger den enskildes felbehandling.

<sup>105</sup> Sveriges Radio, *Felaktigt utpekad som terrorist: "Ingen ursäkt än"*, (2012-01-23).  
Advokatsamfundet, *Polisen rörde till det och läste in vittnet Nizar*, (2012 nr 3).  
Aftonbladet, *Dags att gå till botten med terrorfiaskot*, JO, (2012-06-06).

## Västtrafik och biljettkontrollanterna

Västtrafik är ett bolag som ägs och ansvarar för samordningen av kollektivtrafiken i Västra Götaland. Trafiken i sig sker via upphandling till intressenter. I och med rollen som ansvarig för kollektivtrafiken så framkommer ofta negativ publicitet i media.

På internetvideosidan Youtube 2012 så kunde allmänheten och media ta del av hur det gick till när biljettkontrollanter frihetsberövade en kvinna på en spårvagn. Tre kontrollanter tryckte ned kvinnan, som dessutom ska ha betalt för språvagnsfärden. Kritik fördes i form av frågor om vad kontrollanter har för rättigheter och inställning, samt vad för våldstrappa som får användas vid ett ringa brott.<sup>106</sup>

I Västtrafiks exempel framkom under samtalet att det rörde det sig om ett systemfel, där biljettkontrollanter hade tagit sin profession och sina befogenheter till en annan nivå än vad som kontraktören Västtrafik hade avsett. Min tolkning är att det rör sig om ett lagrum som har misstolkas av biljettkontrollanterna.

## 2. Samtal om att existera under skandalliknande tryck

Intervjuerna med organisationerna presenteras i nedanstående tabell (se nästa sida), där svaren slutligen kunde kategoriseras upp efter fem kategorier;

*Kultur* som rör vad för kultur som råder eller påverkas vid skandaltryck, *Medias påverkan* - på organisationen, *Kommunikation*, hur, vad och varför organisationen kommunicerar med omvärlden, *Skandalers påverkan* – på organisationen, samt *Motstånd*, vad organisationerna använder för motstånd för att möta det skandalliknande trycket.

<sup>106</sup> Göteborgs Posten, *Västtrafik: "Hon hade inte betalat"*, (2012-04-20).

Göteborgs Posten, *Alla kontrollanter vägrar kontrollera*, (2012-04-24).

Sveriges Radio, *Biljettkontrollanter ifrågasätts efter filmat ingripande – Västtrafik utreder*, (2012-02-20).



## Organisationernas svar

	<b>Försäkringskassan</b>	<b>Migrationsverket</b>	<b>Polisen</b>	<b>Västra trafik</b>
<b>Kultur</b>	Omvärldens bild stämmer inte, försöker förändra den. Lågt förtroende som de vill öka. Hot mot professionen	Omvärlden har identifierat dem, försöker förändra det. Identifierar sig inte med omvärldens bild. Lågt förtroende speglar okunskap av omvärlden	Allmänheten uppskattar polisens roll vilket syns i förtroendet. Lång erfarenhet av media. Krävs arbete för att behålla förtroende.	Försöker förändra organisationen. Kan påverka allmänhetens bild genom många kontaktytor. Måste vara öppna.
<b>Medias påverkan</b>	Ger negativ publicitet och påverkar omvärldens bild. Stort tryck från media. Politik påverkar. Sociala medier har stor påverkan.	Ständigt granskade. Media onutral. Sätter omvärldens bild. Fokuserar på att sälja snarare än informera. Låg kunskap. Påverkan i färre fel. Sociala medier påverkar.	Fler kontaktytor än andra myndigheter. Får kritik, men även beröm. Media naturlig del. Mindre relation. Accepterar media. Viss påverkan, men på politiker snarare.	Ständigt tryck, anpassat sig till det. Lång erfarenhet. Media påverkar allmänhetens bild. Svår att förändra den. En viss orättvisa. Ökat intresse.
<b>Kommunikation</b>	Använder kommunikation för att förändra förtroendet. Samt för att kompensera gentemot media.	Lång erfarenhet. Har resurser att möta media. Informerar personal. Sprider egna nyheter och information för att ändra bild. Tuff mot media, men tvingas anpassa sig.	Konstant kontakt med media. Försöker få ut egen bild. Stor ökan av intresse bara på de senaste åren. Fler intressenter.	Viktigt att vara öppna, snabba. Journalister viktigaste kunden. Försöker informera.
<b>Skandal påverkan</b>	Fokus på enskilda ärenden. Lyfter upp ny information. Tryck medför problem. Rådsla för att hängas ut. Kan existera ett demokratiproblem.	Skandaler är ofta felaktiga. Följer lag, får kritik ändå. Svårt att nå ut sin bild. Glapp i politiken. Politiker och media tar inte ansvar. Personal hängs ut. Påverkar förtroendet.	På gott och ont, tar resurser men samtidigt så har polisen förbättrats. Utsätts för innernehat. Rådsla för att saker ska förvirras.	Påverkar attraktivitet och förtroende. Uppmärksammar problem. Ovanligt att personer hängs ut. Sociala medier allt viktigare i påverkan.
<b>Motstånd</b>	Försöker vara proaktiva, vara först med nyheter och att möta kund innan skandal bryter ut. Mediebevakning. Mer personlig kontakt. Använder ursäakter.	Försöker vara först med nyheter och sprida egen version. Kommunicerar hur bra organisationen är. Utbildar och få relation med journalister. Scannar media för att kunna vara förberedda. Samarbeta med andra organisationer.	Synlighet är viktigt. Förklara för allmänhet och media. Aktiva på sociala medier. Gör utredningar av det media intresserar sig för. Vid skandaler så svara efter bästa förmåga och vara beredda. Framtiden medför ökat tryck.	Snappar upp saker som kan bli problematiska. Anpassat sig. Förberedelse vid skandaler, analysarbete efter. Försöker vara först och uppriktiga med nyheter. Större fokus på sociala medier

## Kultur

Försäkringskassan, Migrationsverket och Västtrafik anser att de har problem med förtroende och legitimitet. Det något som de vill förändra, Försäkringskassan beskriver att den negativa bilden påverkar förtroendet. De arbetar med att förändra omvärldens bild, ”Vi ska vara mänskligare och lättare att vara i kontakt med oss. Det är den kulturen vi jobbar mycket med nu. Vi känner att vi vill ha ett ökat förtroende (...) Det genomsyrar mycket i hur vi tänker och hur vi skriver.”

Det är även de tre organisationerna som berättar att de arbetar med kulturen inom organisationen, exempelvis Migrationsverket, ”Problemet för vår myndighet det är väl snarare att andra har fått sätta kulturen. Media och kritiker har fått sätta vad som anses vara myndighetskulturen på verket. Man pratar om att det råder en avslagskultur på migrationsverket.”

Polisen, som däremot har gott förtroende enligt SOM-undersökningen, måste dock kämpa för att bibehålla det goda förtroende de har. ”Det är en speciell funktion som vi har som jag tror vi kan leva ganska långt på.”

Det förekommer en uppfattning hos organisationerna att media förmedlar en orättvis bild av organisationen, speciellt hos Försäkringskassan och Migrationsverket. Den bild massmedia förmedlar har effekter på SOM-undersökningens resultat tror Migrationsverket och Försäkringskassan. Polisen och Västtrafik anser sig ha fler kontaktytor till allmänheten, vilket gynnar omvärldens bild och uppfattning av deras organisation. Exempelvis Västtrafik menar att de påverkar människor varje dag vilket gör att det inte finns en enad extern bild på samma sätt som andra organisation, ”Vi berör människor i vardagen (...) Hur uppför sig busschauffören när du kliver på, hur fungerar kortläsaren, hur bekvämt är ditt säte, hur snabbt får man reseersättning, hur snabba är vi när du begär din resegaranti, hur fungerar hemsidan. Vi har så otroligt många beröringspunkter.”

## Massmedias påverkan

Samtliga organisationer anser sig ha ett konstant tryck från media. Västtrafik, ”Vi granskas hela tiden, och vi har anpassat oss till den situationen.” De beskriver även ett ökat intresse från media. Polisen beskriver, ”Det är extremt mycket just nu.”

Något nytt som nämns i alla intervjuer är ett nytt tryck från omvärlden i form av sociala medier, som har en stor påverkan på det övergripande trycket mot organisationerna. Försäkringskassan, ”Det går mycket snabbare nu med nyheter. Nu är de inte bara tryckt media, där kunde det gå ett

dygn innan något hände. Nu är det de här snabba media, det är Twitter och det är Facebook och andra sociala media som vi måste hålla koll på och se vad som händer. (...) Det är mycket snabbare med medielandskapet, än det var tidigare. Därför sprids det mycket snabbare och det är inte helt lätt att hantera.”

Media påverkar omvärldens bild av organisationerna genom en ofta oneutral negativ publicitet enligt organisationerna. En intervjuperson på Migrationsverket beskriver att när journalister ringer upp så har de inställningen ”Ni har fel, ni ska ställas till svars”, ”Jag har aldrig varit med om media lyfter upp ett reportage - Det här var en otroligt värdig och bra avvisning av en familj. (...) Bilden får ställas av 15-20 enskilda fall per år av media. Som är väldigt dömande. Vi som står bakom den här kulissen ser att den bilden är inte korrekt.”, ”Bilden av myndigheten i gemena man är starkt präglad av media.”

En faktor är att organisationer påverkas av politiska beslut, vilket organisationerna har svårt att förmedla till allmänheten. Det gäller framförallt Migrationsverket, och Försäkringskassan som beskriver, ”Det vi ser om det [eg. trycket] ökar eller minskar, det beror på politiken egentligen (...) Mycket styr när vi får ändrade lagar...”

Genom sina roller som skandalomsusade organisationer har de fått erfarenhet och anpassat sig för att möta omvärldens tryck, Västtrafik beskriver det såhär, ”Vi som jobbar här på Västtrafik är så vana vid medialt intresse, och det är gott och ont på många sätt.”

## **Kommunikation**

Det framkommer under samtalen att organisationerna försöker påverka omvärldens bild genom kommunikation. De ska vara öppna och serviceinriktade mot journalister och därmed skapa en relation. Exempelvis Västtrafik säger såhär, ”Det spelar stor roll om vi är öppna och snabba där. Vi brukar säga att vi ska se journalister som vår viktigaste kund, och det är så vi försöker hantera det också. De ska få snabb hjälp, bra svar och vill de prata med ansvariga för beslut eller så, så ska vi se till att så snabbt som möjligt få fram den personen.”

Organisationerna försöker kommunicera sin bild av verkligheten för att därigenom förändra allmänhetens förtroende och skapa legitimitet. Försäkringskassan, ”Vi använder media jättemycket (...) saker som vi vill komma ut med och sprida de budskapen vi vill. Där har vi jättestor nytta av media. Som vi använde på det sättet att öka kunskapen om socialförsäkringen.(...) Vi vill ha en bra relation med media, det är jätteviktigt för oss.”

De använder även egen media för att kompensera subjektiviteten i nyhetsrapporteringen. Polisen, ”Men sen kan man ifrågasätta om det är tillräckligt eller inte, och det är det inte alltid som vi tycker det är. Det är inte alltid som det är att vi kan flytta fram våra positioner.”

Kommunikation är även ett sätt att informera egen personal som agerar som ambassadörer för organisationen utanför arbetet.

### **Skandalers påverkan**

Det råder, förutom i Västtrafiks fall, ett fokus på enskilda ärenden vid skandaler, vilket kan skapa en orättvis bild av organisationens handlingar. Exempelvis som en intervjuperson från Försäkringskassan säger, ”Vi har svårt i media, för vi har de här sekretessreglerna.”

Det råder även en större i rädsla de tre andra organisationerna för att individer inom organisationen ska hängas ut i media, och då framförallt i sociala medier. Försäkringskassan återigen, ”Är de inte kloka där, kan de fatta vilka beslut där. Är de inte mänskliga, är de empatilösa.”

Skandaler har påverkan på förtroendet, Försäkringskassan - ”Det kostar oss i förtroende, och det är en jätteviktig kostnad för oss.”, ”Men samtidigt är det ett sätt att belysa systemfel.” Västtrafik menar att de ”Framstår som mindre attraktiva om de gång på gång hamnar i problematiska mediabilder. Samtidigt blir Västtrafik inte granskade på lösa grunder. Media uppmärksammar fel, dock kan de göras större än vad är.”

Men Migrationsverket anser däremot att skandaler som uppkommer till största del är orättvisa, för att inte säga rent felaktiga. ”När vi gör fel så ska vi ha stryk, det köper jag alla dagar i veckan. Men när du går igenom de senaste hundra artiklarna som publicerats som handlar om negativ publicitet. I 99 fall av 100 så kan jag garantera att vi har gjort rätt. Men man anser från media och allmänhetens sida, eller från kommunala företrädare. Man tycker att vi har gjort fel, ja det får man lov att tycka. Men vi har gjort rätt juridiskt sett. Det är de två sakerna som är så svårt att skilja på”, ”Media inte tar reda på fakta utan skriver det som de får serverat, inte det vi serverar utan det som en privatperson, en sökande, som vill berätta sin historia (...) när vi då jämför med de uppgifter vi har och jämför med artikel så stämmer ju inte det (...) det beror på sekretessreglerna. (...) De vill inte ta reda på den information vi har, då blir det ingen story.” En av intervjupersonerna beskriver den problematik i hur skandalerna uppkommer, ”Det största problemet i Sverige idag det är glappet mellan rikspolitik och kommunalpolitik.

De sitter i stort sätt samma politiska partier (...) men de har helt olika syn på verkligheten (...) och så skyller man på Migrationsverket. (...) I det här vakuumet så finns vi och media. Och media, antingen så vill man inte eller så förstår man inte med rikspolitik, kommunalpolitik och myndigheten som utövare. Så de sätter också press på oss, media, och de kommunala företrädarna använder media som ett slagverk. Men de där uppe [eg. riksdag, regering] ifrågasätts inte. (...) Jag tycker att det är ett fattigdomsbevis att inte det här genomskådas.” ”Riksdagspolitikerna de tar ju aldrig sitt ansvar. Vi har riksdagsledamöter som var med och tryckte på knappen och sa att det är den här lagstiftningen som gäller och som därefter går ut och kritiserar att vi följer deras lag (...) Dom måste ju rikta sin blick någonstans, för de riktar den ju inte åt sig själv kan jag säga. Då är det så lätt att gå på myndigheten. (...) En bild ut till media när det blåser och vem är det som sitter på makten att förändra, det är ju de, men de gör det inte. Det är jättekonstigt att man kommer undan med det gång för varannan.”

Försäkringskassan beskriver att de tvingas anpassa sig för att erhålla förtroende, ”Vi tänker förtroende och försöker tänka det i alla beslut vi tar... Eller inte, för då kanske vi inte ska göra det. Men sen måste vi samtidigt vi följa alla lagar.” ”Det kostar oss i förtroende, och det är en jätteviktig kostnad för oss.” Vid frågan av om det existerar ett demokratiproblem så svarar respondenterna att de oftast inte är det men en påverkan kanske finns, ”Bara för det är ett mediefall så ska man få träffa specialister. Lite så är det att de får en särbehandling, så är det ju, det är ett sådant tryck då. Men det är fortfarande viktigt att komma ihåg att lagstiftningen ser ut som den gör.”

Vad skandaler har för påverkan i slutändan besvarar en av respondenterna från Migrationsverket på, ”Det är fortfarande så att vi har fått uppdrag av riksdag och regering men skulle riksdag och regering säga att nu får vi lägga ned den myndigheten då skulle vi alla få sluta och finna nya jobb.”

## **Motstånd**

Enligt organisationerna handlar motstånd egentligen om, som en respondent från Migrationsverket säger, ” Två saker, att aktivt arbeta med det interna systemet, att ha en bra verksamhet. Och två, att aktivt arbeta med att kommunicera att vi har en bra verksamhet.”

De anser att de har blivit duktiga att förbereda sig inför omvärldens tryck, exempelvis Västtrafik anser att, ”Det händer när det händer. Men vi är nog duktiga på att snappa upp saker som vi ser kan bli problematiska i media, den reflexen finns hos oss.”

Skandaler kan även motverkas genom att finna potentiella skandaler innan de hinner bryta ut. Polisen, ”Vi försöker lyssna av media, se vad det är som är intressant, vilka områden är det och det påverkar i viss mån (...) Då tycker vi att det kanske finns en rejäl genomlysning och utredning om den problematiken i det området.” Försäkringskassan berättar hur det går till, ”Vi har ett medieverktyg, så kallade ’early warnings’ där vi kan se att vissa ord skjuter i höjden.”

Samtliga organisationer betonar vikten av förberedelse och proaktivt arbete för att förhindra skandaler. Försäkringskassan försöker exempelvis vara proaktiva, vilket i utsträckningen är något nytt sedan två-tre år tillbaka. ”Vi har en helt annan arbetsform nu (...) vi har ett nytt sätt hantera och har personer som går in och hanterar krisen.” En möjlighet till proaktivitet är att arbeta är att informera/utbilda omvärlden om organisationens arbete via egen media och därigenom skapa en relation.

Organisationerna beskriver en tidskamp mot massmedia när de väl får information om en potentiell skandal. Då gäller det att hinna först med att sprida sin egen bild innan massmedia kan sätta den. En respondent från Västtrafik berättar, ”Vi ska vara först med både bra och dåliga nyheter om kollektivtrafiken och det vi gör.” Men det framstår även som viktigt att vara först med att förmedla dåliga nyheter. ”Säger vi ingenting och tror att vi ska komma undan med ett sådant misstag så blir kritiken och bevakningen mycket tuffare.” Försäkringskassan har märkt att det är viktigt att hinna före media i fall med missnöjda kunder, att snabbt få till ett personligt möte eller åtminstone en chans att förklara sig, ”Många gånger är det att man inte har förstått beslut. Då kan vi ge fler förklaringar.” ”Vi försöker dels det här med att vi träffar våra kunder mer nu (...) det kan vi se har minskat de här enskilda ärendena i media.” Sociala medier har kommit att påverka kampen för att hinna före den andra parten. Migrationsverket säger, ”Sociala medier, som är en enorm spinoffgrej, allting går så fort på sociala medier. Journalister scannar ju av sociala medier precis som alla andra. Man vill inte vara för långt bakom. Man vill hela tiden vara i närtid till det som faktiskt händer. Vilket gör att man skriver först, frågar sen. Men har det väl kommit ut (...) bilden är redan satt. Att vrida den kuttingen, det går inte.”

När skandalen väl händer så beskriver alla organisationerna samma sorts arbetssätt, Migrationsverkets respondent sammanfattar det kort och koncist, ”1. Ta reda på fakta. 2. Vad har vi gjort? 3. Vilka är de andra inblandade aktörerna?” Sedan följer arbete med, ”1. Vad kan vi och, 2. Vad vill vi förmedla? 3. Vilka följdfrågor kommer, sidofakta.”

### 3. Webbplatser

Följande information från hemsidor är hämtad under december 2013.<sup>107</sup>

För att analysera insamlad data av urvalets webbplatser så används E-delegationens riktlinjer enligt metodavsnittet (Kapitel 3).

#### *R3. Informera om myndighetens uppdrag*

Försäkringskassan, Migrationsverket och Polisen beskriver i detalj vad deras uppdrag är och vilka lagar som råder. Västtrafik å andra sidan använder en mening för att beskriva sitt uppdrag.

#### *R4. Informera om myndighetens kontaktvägar*

Västtrafik och Polisen använder sig av många kontaktytor där det går att nå den besökaren önskar kontakta utan att behöva kontakta huvudväxel, som Försäkringskassan och Migrationsverket istället har.

#### *R10, 11-17. Ge information på begriplig svenska, på flera språk och med teknik såsom ljud för handikappade.*

Västtrafik har endast engelska som extra språk och inga handikapphjälpmedel.

Försäkringskassan och Polisen har ett rikt utbud på språk och handikapphjälpmedel.

Migrationsverket som har att göra med människor som säkerligen i många fall har problem med det svenska språket finner andra språk under rubriken ”Andra språk” (Förändrades i samband med årsskiftet 2013-2014).

#### *R25. Förvaltningsorganisationen och dess kunskap ska stå i proportion till webbplatsens storlek och ambitioner.*

Sett till organisationernas webbplatser syfte så existerar det ett serviceintresse hos Västtrafik där det i hög grad fokuseras på resandeinformation, i övrigt är det sparsamt med information.

<sup>107</sup> Forsäkringskassan.se, Migrationsverket.se, Polisen.se och Västtrafik.se

Polisen och Försäkringskassan har även ett serviceintresse på sin webbplats, där det existerar mycket information om man klickar sig vidare. Migrationsverkets webbplats uppfattar jag mest vara till för media, studenter och allmänt intresserade, men att de har murar runt den egentliga organisationen eftersom det är svårt att få en inblick i vad de gör.

*R35. Ge användaren möjlighet att prenumerera på uppdateringar av innehåll.*

Det finns en tjänst att prenumerera på samtliga organisationers uppdatering.

*R40. Gör det möjligt att ha en dialog med myndigheten*

Polisen och Västtrafik använder sig av flera teknologiska plattformar för kontakt med besökarna. Försäkringskassan använder sig av en huvudväxel i första hand för att få kontakt, men erbjuder även sociala medier. Migrationsverket använder sig av mail och en telefonväxel.

*R43. Möjliggör sökning i register och databaser med publik information*

Försäkringskassan, Migrationsverket, samt Polisen har en sökfunktion till en databas. Västtrafik har en liknande funktion men inga dokument på samma sätt som övriga.

#### 4. Dokument från organisationer under skandalliknande tryck

De dokument jag fått tag i från urvalet är endast från Polisen. Jag fick ta del av flera dokument, bland annat från deras hemsida där det finns en uppsjö av rapporter. ”Kommunikationspolicy och riktlinjer för kommunikation”<sup>108</sup> var det dokument som kom att vara mest relevant för studiens syfte.

I dokumentet framkommer att Polisen utgår från att omvärldens bild är en produkt av dess förtroende för Polisen, vilken i sin tur påverkar människors trygghet och vilja till samarbete. Därav är det av stor vikt att Polisen har kunskap om omvärldens bild för att veta hur kommunikation ska genomföras och hur den kan komma att uppfattas. Den viktigaste kommunikationen med allmänheten och media sker via samtal, resterande kommunikation är kompletterande. All kommunikation ska således grundas på en omvärldsanalys.

Kommunikationen inom Polisen ska stödja de anställda till att vara välinformerade och känna en delaktighet i organisationen. Kommunikationen ska värna och stärka bilden av poliser som

<sup>108</sup> Kommunikationspolicy och riktlinjer för kommunikation.



professionella, trygghetsskapande, engagerade, stödjande och serviceinriktade. Alla anställda har ett ansvar att forma bilden av Polisen.

Polisen ska vara aktiv och ta initiativ till kommunikation av viktiga frågor för att påverka bilden av Polisen, både intern och externt. Polisen ska aktivt korrigera den felaktiga information som uppstår, då massmedia är en stor påverkare av allmänhetens bild. Mål för Polisen är därför att öka kunskapen och påverka bilden så den blir mer korrekt. Den externa kommunikationen bör föregås av interna insatser för att förankra budskap.

Det ska vara enkelt att komma i kontakt med Polisen, de ska vara öppna i både interna och externa kanaler. Anställda inom Polisen ska ta kontakt med informationschef eller motsvarande när det framkommer att det kan finnas ett medialt intresse kring organisationen. Den som svarar media ska ha så god kunskap som möjligt i frågan.

Det som framstår som märkligt är kontrasten mellan Polisen och resterande urval i bristen på offentliga dokument. Det går att tolka det som att det antingen inte existerar några bestämmelser för extern kommunikation, eller så existerar det dokument men att de i högre grad är inofficiella, då det skulle krävas en djupare documentsökning för att finna dem. För att exemplifiera det så har jag funnit dokument från andra organisationer efter mycket sökande. SOS Alarm använde sig av en powerpoint under Almedagsveckan 2011.<sup>109</sup>

I SOS Alarms dokument står det att anställda alltid ska förbereda sig på det värsta vid skandaler och inställa sig på en långvarig tid med utmattning och trötthet, samtidigt som de ska ha modet att dementera och erkänna felaktigheter. Dialogen som förs med journalister ska vara öppen. Medarbetare ska dock inte behöva ställa upp på allt, de beskriver att man kan ta fram korta budskap och om möjligt låta en person uttala sig då det är viktigt att vara konsekvent.<sup>110</sup>

Det dokumentet står i kontrast med Polisens, som snarare påtalar vikten att tänka på förtroendeskapande och vara aktiva i att förbättra den externa bilden av organisationen. Enskilda medarbetare ses där som essentiella för att skapa ett bra möte med omvärlden.

<sup>109</sup> Pressmeddelande från SOS Alarm.

<sup>110</sup> SOS Alarm i stormens öga.

## Kapitel 5 – Resultatdiskussion

Nu finns det data att diskutera och analysera och då får vi gå tillbaka till syftet. Uppsatsens syfte är att öka förståelsen och uppdatera rådande skandalforskning, angående om det finns särskilda organisationer som fattar, enligt lag, korrekta beslut, men ändå blir föremål för skandal, hur dessa organisationer då anpassar sig och hur kommunikation används för att motverka skandalliknande tryck.

### 1. Att använda skandalogi till urvalet

Först och främst ska det undersökas om det existerar skandaler och om begreppet är tillämpligt. I intervjustektionen kom alla organisationer att beskriva händelser som passar väl in i den teoretiska definitionen på vad skandal är. Försäkringskassan och Migrationsverket kom exempelvis att nämna relateringens effekt vid en skandal, som respondenten från Migrationsverket beskrev i fallet med en äldre ukrainsk kvinna som utvisades, ”Då tänker man på sin egna lilla mormor”. John B Thompson beskriver att det krävs en relatering för att skapa upprördhet hos allmänheten.<sup>111</sup> Andra exempel är att urvalet medger att bilden som massmedia förmedlar ofta är förenklad och till viss del missvisande. De beskriver att det därför existerar en sorts tävling mot media för att hinna före i att sprida nyheten,<sup>112</sup> ”När vi märker att det blir ett ärende så gäller det att agera väldigt snabbt.” Det framkommer även i intervjuerna att skam ofta läggs på individer och organisationer vid normbrott<sup>113</sup>, samt att omvärlden ofta kräver en offentlig ursäkt.<sup>114</sup> Datainsamlingen har flera gånger uppmärksammat tecken på att skandaler existerar i offentlig sektor, vilket gör urvalet och skandalebegreppet tillämpligt ur den synvinkeln. Då följer nästkommande fråga, existerar det ett konstant skandalliknande tryck och hur anpassar organisationerna sig i så fall?

<sup>111</sup> Thompson, 2011, s 32f, 95.

<sup>112</sup> Ibid, s 82.

<sup>113</sup> Allern & Pollack, 2012, s 166.

<sup>114</sup> Thompson, 2011, s 83, 95.

## 2. Konstant skandalliknande tryck på offentliga organisationer

Vad som går att se utifrån samtliga svar från organisationerna är att legitimitet och förtroende är vitalt för organisationen, exempelvis ”Vi tänker förtroende och försöker tänka det i alla beslut vi tar.” Omgivningens acceptans skapar förutsättningar för organisationens legitimitet och för att erhålla resurser, vilket stämmer överens Pfeffers och Salanciks studier (1978).<sup>115</sup>

Vad som däremot utmärks som ett problem är den omvärld som organisationerna existerar i och det tryck som kommer från den. Christine Oliver beskriver institutionellt tryck som något organisationer måste bemöta med strategier, sker det inte får organisationen problem med att överleva i och med minskad legitimitet och därigenom reducerade resurser.<sup>116</sup> En skandal innebär ett tryck på en organisation under en längre tid, för att därefter gå in i en avtagande fas där organisationens verksamhet kan återgå till det normala. Den avtagande fasen verkar dock inte existera i urvalet. Som exempelvis Västtrafik, ”Vi granskas hela tiden, och vi har anpassat oss till den situationen.” Sett till samtalen så uppfattar organisationerna i urvalet existera med ett konstant tryck från omvärlden. Christine Oliver (1991) är inte helt behjälplig till att svara på en situation där det finns ett beständigt och ej avtagande tryck mot en organisation, speciellt då det inte går att se varken en början eller ett slut i trycket. Därav faller även skandalbegreppet ur tidigare teoretisk synpunkt.

Strategierna som Christine Oliver (1991) beskriver för att möta institutionellt tryck är *Samtycka*, *Kompromiss*, *Undvika*, *Utmana*, *Manipulera*. Det är svårt att avgöra vilka strategier urvalet använde för att möta omvärldens tryck, men det går att urskilja vissa tendenser till Olivers strategier;

Strategin *Samtycke* går att finna då samtliga organisationer har en *vana* vid att följa institutionellt tryck och därigenom få legitimitet.<sup>117</sup> Exempelvis försöker organisationerna följa med i den tekniska utvecklingen med sociala medier. Det sker inte heller något större ifrågasättande av det institutionella trycket. Den part som framförallt utmärker sig med strategin *Samtycka* är Polisen, som ser sin relation till media som en naturlig institution som måste tillgodoses.

<sup>115</sup> Pfeffer & Salancik, 1978, s 2f.

<sup>116</sup> Oliver, 1991.

<sup>117</sup> Ibid.

Strategin *Kompromiss* överensstämmer naturligt med urvalet, i och med organisationernas roll som utförare av beslut och intresser från omvärlden. Urvalet måste kompromissa genom att balansera, pacificera och köpslå mellan olika intresser och krav i form av lagar, politiker, kunder, media och så vidare.

*Utmana* som strategi är ett offensivt tillvägagångssätt för att möta institutionellt tryck. Den strategin är svårare att finna hos organisationerna. I aktioner som avfärdande, ifrågasättande och attackerande så sker en aktiv debatt från organisationernas håll där exempelvis debattartiklar och svar till kritiker kan ses som ett offensivt bemötande av tryck.

Strategin *Manipulera* utmärks av försök att kooptera, influera och kontrollera. Den är svår att finna bland urvalets strategier.

Den sista strategin, *Undvika*, har inte gått att finna i studiens urval av offentliga organisationer.

DiMaggio och Powell (1991) beskriver hur de institutionella myterna medför att organisationer liknar varandra.<sup>118</sup> I anpassningsarbetet går det att uttyda att organisationerna har anpassat sig *till* trycket, vilket Christine Olivers teori inte tillfredsställer då organisationer enligt henne anpassar sig *efter* tryck för att överleva.<sup>119</sup>

Vad det går att kalla den situation som urvalet existerar i vet jag inte. Situationen uppstår på grund av skandaler, samtidigt som trycket inte avtar som det borde enligt skandalteorin. Skandaler har sin uppkomst i missnöje, så antingen så lever organisationerna i en konstant skandal som fortsätter och utmynnar i missnöje, eller så är det ett konstant missnöje som yttrar sig genom skandaler.

Det existerar en anpassning *till* ett konstant skandalliknande tryck. Men hur sker då anpassningen enligt urvalet?

<sup>118</sup> DiMaggio & Powell, 1991.

<sup>119</sup> Oliver, 1991.

### 3. Offentliga organisationers anpassning till skandalliknande tryck

Urvalet beskriver ett beroende av legitimitet som är en trolig del av anledningen till anpassningen av trycket, och speglar beroendet av legitimitet för att erhålla resurser som Pfeffer och Salancik (1978) beskriver.<sup>120</sup> Ett annat svar som kom från Försäkringskassan och Migrationsverket vid frågan var en önskan om gott yrke, både som organisationen men även för medarbetarna inom den. De ansåg även att det fanns en risk på lång sikt att makthavare skulle välja någon annan att utföra uppgifterna om organisationerna inte ansågs klara sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det svaret kom så oväntat att teorin inte hade tagit upp den faktorn, snarare får man söka sig till Andrew Abbott (1988) som beskriver den kamp som krävs för att *professioner* ska kunna utvecklas och överleva.<sup>121</sup> Migrationsverket beskriver risken att missnöjet skulle nå sådana höjder att migrationspolitiken skulle försvinna och istället tillämpa exempelvis fri immigration. Försäkringskassan ser en risk att socialförsäkringen kan komma försvinna ur den svenska välfärden och att systemet privatiseras. Abbott beskriver den rädsla som existerar för att förlora eller förminska sin profession, samt viljan att förstärka den.<sup>122</sup> Ett exempel han använder är att försöka påverka juridiken och deras profession som experter. Migrationsverket och Försäkringskassan nämner just detta under intervjuerna, att de har en roll som expertmyndighet och har tagit egna initiativ till lagförändringar.<sup>123</sup>

Det existerar därmed en anpassning *till* ett konstant skandalliknande tryck för att främst få legitimitet, ett gott rykte och en stärkt profession. Då uppkommer frågan, varför anpassar sig inte organisationerna så de uppnår omvärldens önskemål och slipper det skandalliknande trycket?

<sup>120</sup> Pfeffer & Salancik, 1978, s 2f.

<sup>121</sup> Abbott, 1988.

<sup>122</sup> Ibid,

<sup>123</sup> Rapport juni 2013, Fler förslag för minskat krångel. Försäkringskassan, Socialdepartementet. Rättslig styrning, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien. Migrationsverket RCI 14/2013, 2 september 2013.

## 4. Anpassningsproblematik

Samtliga i urvalet menar att det existerar en problematik i anpassningen efter olika slags tryck. Mest problematisk och komplex situation kanske Migrationsverket har då åsikterna om migrationspolitiken är splittrade hos både allmänheten och inom politiken, och under intervjun menade respondenten att det är en omöjlighet att tillfredsställa alla. Det nämns exempelvis att Vänsterpartiet tycker det existerar en för restriktiv invandringspolitik, medan Sverigedemokraterna anser att det existerar allt för generös invandringspolitik. Även Försäkringskassan nämner problem i att förmedla och följa splittrade politiska beslut i frågor som medför en besparing på sjukskrivna. Thomas Schillemans (2012) beskriver att politiska beslut har påverkan på andelen negativ publicitet, där de organisationer som blir mer påverkade av besluten även får ta emot mer kritik.<sup>124</sup> Denna tes tycks passa väl in på exempel i urvalets skandaler.

En skandal fortgår för att leda organisationen bort från normöverträdelserna till en position som överensstämmer med allmänhetens normkrav. Skandalteori förklarar att organisationer som inte anpassar sig efter kraven hamnar i dåligt ljus, beläggs med skam och får en ökad önskan i omvärlden. Beroende på allmänhetens förväntan och förtroende för organisationen skapas olika stora skandaler.<sup>125</sup> Patrik Johansson Zapata (2002, 2004, 2007) beskriver att skandaler har ökat, men att de fortfarande är ovanliga<sup>126</sup>. Urvalet har en specifik roll då de existerar under ett konstant institutionellt tryck vilket medför ökad risk för skandaler. De anser att deras arbetsområden antingen är känsliga eftersom de har att göra med de mest utsatta i samhället (Migrationsverket, Försäkringskassan), eller att deras roll har en stor inverkan på allmänheten (Västrafik) eller att det ses som naturligt att deras roll i samhället inkluderar allmänt och medialt intresse (Polisen).

Dataresultatet visar att organisationerna anser sig existera i en värld där det finns ett stort och ökande intresse från omvärlden, och att intresset även inkluderar ett ökande skandalintresse från media. Därmed ett ökat intresse för organisationer som är inblandade i skandaler vilka medför

<sup>124</sup> Schillemans, 2012.

<sup>125</sup> Allern & Pollack, 2012, 42f. Thompson, 2011, s 28f, 35.

<sup>126</sup> Johansson 2002, 2004. Johansson Zapata, 2007.

ökad skam och vanrykte. Dessa har negativ effekt för organisationerna då det blir svårare för dem att återfå legitimitet. Ett allt mindre förtroende och ökande antal skandaler medför krav på insyn till organisationer, vilket i sin tur ökar risken för att finna ytterligare normbrott.<sup>127</sup> Det framkommer framförallt att Migrationsverket och Försäkringskassan känner igen sig i den problematiken, de får inte begå misstag och normbrott, inte ens om de agerar rätt enligt lagen. Det blir ett paradoxalt beslutsfattande där effekterna blir skandalösa hur organisationen än agerar, normbrottet kommer att ske hur de än gör. Migrationsverket beskriver ”Men när du går igenom de senaste hundra artiklarna som publicerats som handlar om negativ publicitet. I 99 fall av 100 så kan jag garantera att vi har gjort rätt.” Migrationsverket och Försäkringskassan anser sig således befinna sig i en sådan problematisk situation där det existerar en omöjlighet att leverera ett beslut som inte kommer få konsekvenser för legitimiteten.

Tillsammans med Migrationsverket och Försäkringskassan så har även Polisen erfarenhet av att enskilda medarbetare hängs ut i massmedia, på internet eller i sociala medier. Det kan röra sig om anställda som har handlat fel, eller agerat korrekt men ändå får bära hundhuvudet. I än värre fall har en hotbild uppstått mot en medarbetare som bara förmedlat beslut i enlighet med rådande lagar.

Ur ett större perspektiv är det återigen främst Migrationsverket och Försäkringskassan som beskriver ett glapp i verklighetskunskap och beslutsimplementeringen. Presschefen för Migrationsverket beskriver ”Det största problemet i Sverige idag det är glappet mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Det sitter i stort sett samma politiska partier (...) men de har helt olika syn på verkligheten... och så skyller man på Migrationsverket.”

Polisen, Migrationsverket och Försäkringskassan beskriver en skiftning i medieklimatet där allt större fokus läggs på enskilda ärenden. Även vid skandaler existerar stort fokus på enskilda ärenden, och vad som skapar problem är att media i mångt och mycket nästintill har monopol på kommunikationsmöjligheterna. Den bilden som allmänheten får ta del av är därmed ibland felaktig. Vad som inte framkommer i det som media kommunicerar kan vara särskilda omständigheter som medför en ensidig bild, där information är sekretessbelagt och som därmed

<sup>127</sup> Allern & Pollack, 2012, s 10f. Thompson, 2011, s 41, 99.

inte får förmedlas av organisationerna. Framförallt Försäkringskassan och Migrationsverket beskriver orättvisan i situationen, och öppnar för att det kanske inte alltid är i medias intresse att finna sanningen, eftersom den inte säljer lika bra som en skandal.

Det existerar således en anpassning *till* ett konstant skandalliknande tryck för att främst få legitimitet, ett gott rykte och en stärkt profession. Men det är problematiskt, om inte omöjligt, att anpassa sig efter en differentierad omvärld. Den sista frågan som ställs är hur organisationer då svarar ett konstant skandalliknande tryck?

## 5. Hur svarar organisationer konstant skandalliknande tryck

### **Institution**

Enligt svaren från intervjuer och dokument framkommer att den första anpassningen till omvärldens tryck är att agera öppet, synligt, transparent och serviceinriktat för att framstå som mer professionell och mänsklig på samma gång. Det sker genom ett grundläggande och omfattande värdegrundsarbete, där organisationer ska förändra sitt bemötande och sin attityd gentemot omvärlden. Därefter fortsätter arbetet med att bestämma och implementera normer som omvärlden accepterar.

### **Öppenhet**

En stor del av öppenheten ska komma genom att öka andelen kontaktytor med allmänheten och därigenom hoppa över massmedia i steget att informera omvärlden. Teknologi har kommit att bli en viktig aspekt i öppenheten och för att kunna påverka allmänhetens bild av organisationen. Framförallt i sociala medier som har en stor påverkan på allmänhetens förtroende för organisationen. Men vid en djupare syning av kontaktytorna saknas det fortfarande en del i öppenheten hos några organisationer i form av möjlighet att ta del av dokument. Hur organisationerna väljer att presentera sig på sina webbplatser är även viktigt för vilken kontakt utomstående får med organisationen. Där är det framförallt öppenheten till media som tycks prioriteras, vilket går att finna i dataanalysen av webbplatserna, då det är enklare att få tag i en presschef än en enskild medarbetare. Den enda anledningen jag har funnit till varför det finns sparsamt med kontaktinformation är rädslan för att som anställd hängas ut och eller att bli hotad.



## **Förberedelse**

Förberedelser genereras ur erfarenheter av skandaler. Vid större erfarenhet av skandaler så existerar helt andra resurser för att möta skandaler, än i andra mindre skandalomsusade organisationer. De personerna som är delaktiga i skandalerna har lärt sig att hantera kriser och anser sig därmed ha blivit bättre. Vid skandaler så finns jourhavande presschefer tillhands och processen att hantera medias tryck sker per automatik. Urvalet uppger även att de även har erfarenhet av att skydda medarbetare vid skandaler.

Hur en skandal hanteras tycks bero på huruvida organisationerna anser att de har begått ett fel. Om de anser att de har gjort fel så hanteras skandal genom att organisationen gör en pudel och är tillmötesgående. System förändras därefter för att samma misstag inte ska upprepas. Det följer således ofta symboliska självmord, vilket väldigt dock sällan medför avgångar eller avsked. Om organisationen inte har begått fel kan en ursäkt ändå framföras, speciellt i Försäkringskassans fall. Organisationer försöker även informera allmänheten om varför de inte har gjort fel, men kan hindras av sekretesslagar. Det dataresultat visar är att den kompetens och erfarenhet som har kommit i samband med tidigare skandaler utmynnar i en proaktivitet för att bättre kunna möta nästa skandal.

## **Proaktivitet**

Det proaktiva arbetet sker på flera plan, och urvalet beskriver vikten av att det arbetet utförs. Det viktigaste förebyggande arbetet är att inte göra några fel alls, därefter är det att se till att handlingar inte kan uppfattas fel. En relation till media, kunder och organisationsanvändare är något organisationerna försöker skapa innan det sker en skandal. I det proaktiva arbetet är det även viktigt att hinna föra media med nyheter och därigenom få ut sin version före massmedia sätter bilden. När skandaler ändå sker så försöker organisationerna hinna kommentera dem genom egen media först. Det går att se den sortens svävande kommunikation som en möjlighet för organisationen att komma runt sekretessreglerna och ge sin version av händelsen, men det kan även ses som ett intrång på medias profession då organisationen antar rollen som rapportör.

Harold Lasswells modell (1948)<sup>128</sup> för kommunikation utgår från Vem? – Säger vad? – I vilket forum? – Till vem? – Till vilken effekt? Används den modellen med ovanstående resultat så framkommer följande modell för hur organisationerna önskar agera i sin kommunikation.

### Kommunikationsmodell



Den offentliga organisationen försöker nå ut med sin bild av händelsen via den media som kan förmedla deras sanning, för att omvärlden ska få förståelse och därmed förändra den satta bilden av handlingar, händelser och organisationen.

## 6. Slutsatser

Urvalet upplever sig existera i en omvärld som sätter ett konstant skandalliknande tryck på de offentliga organisationerna, där risken för skandal är överhängande. Det konstanta skandalliknande trycket påverkar offentliga organisationer att anpassa sig till trycket snarare än efter trycket. De offentliga organisationerna anpassar sig genom att förändra kulturen inom organisationen, visa öppenhet gentemot omvärlden, förberedelse samt proaktivitet för att motverka skandaler. De försöker agera korrekt, samt delvis överta journalisters profession och därmed hinna före massmedia i att sprida nyheter för att förändra omvärldens bild av organisationen. De är även aktiva i att finna fler kontaktytor med omvärlden, där sociala medier har blivit en vital del.

Det finns enligt slutsatserna ett konstant skandalliknande tryck på särskilt utsatta organisationer. Christine Olivers (1991) teori om anpassning till institutionellt tryck tycks dock inte vara kompatibelt för ett konstant skandalliknande tryck. Skandalteori passar inte heller riktigt in på urvalets erfarenheter av det konstanta trycket, då en skandal måste ha en början och ett slut.

<sup>128</sup> Lasswell, 1948.

Individerna inom organisationerna påverkas av trycket genom att känna skam för sin organisation. De existerar en rädsla att arbeta under trycket då det medför en risk att bli uthängd på internet. Personerna och organisationerna som är inblandade i skandalen känner sig missförstådda och orättvist behandlade av omvärlden.

För organisationerna existerar det ett konstant skandalliknande tryck som medför en aktiv anpassning gentemot omvärlden för att möta trycket. Organisationerna försöker förutse framtida tryck. Vad som framstår som det största problemet för organisationerna är skandaltrycket från sociala medier och de få kontaktytor som finns till omvärlden.

Organisationer känner inte igen sig i omvärldens bild utan ser det som bristande kunskaper från omvärlden om hur organisationen fungerar. Det framkommer att en ny part existerar som påtryckningsfaktor i form av social media. Enligt skandalteorin så existerar skandaler i media och enligt resultatet så har media kommit att inbegripa sociala medier i allra högsta grad.

## Kapitel 6 – Avslutningsvis

### 1. Diskussion

När man skriver en uppsats så avslutas den ofta med tanken – vad vet vi nu som vi inte visste innan. Svaret såsom jag ser det är att det är tillämpligt att använda sig av begreppet *konstant skandalliknande tryck* i samband med offentliga organisationer och att det existerar stora vita fläckar på forskningskartan.

Urvalet är troligtvis, genom sin erfarenhet, duktiga på att hantera skandaler. Ändå framkom det i intervjuerna att det finns funderingar om hur man bör agera för att förhindra eller minska skandaler. Det jag anser som märkligt är det allvar och de resurser som organisationerna lägger ned på proaktivt arbete och skandalhantering. Organisationerna i studien har i det stora hela ingen direkt konkurrens, Migrationsverket kommer ändå ha asylsökande och Försäkringskassan kommer ändå ha människor som brutit benet oavsett vad kvällstidningar skriver. Så länge organisationerna följer lagar och sköter sig i allmänhet så ska det nog mycket till för att en myndighet ska raderas från välfärden.

Att öppna sig i samband med en skandal framstår som det bästa sättet att undvika skandaler. Det skulle dock åtminstone vara intressant om en offentlig organisation försökte ta efter domstolars exempel och deras sätt i att möta media - ”Vi talar genom våra domar”. Exempelvis om Migrationsverket agerade tuffare mot medias bevakning av individuella fall, vad skulle hända om organisationerna slutade kommentera eller krävde att journalisterna hade fullmakt för uttala sig om enskilda fall? Skulle det vara möjligt för Migrationsverket att ta den särställning som svenska domstolar har? Om en organisation vill framstå som mänsklig, kanske det bästa sättet är att sätta ned foten och säga att man har tröttnat. Kanske spelar det inte ens någon roll vad organisationer gör då skandalerna ändå fortsätter återkomma. I studien framträder ett problem för organisationerna i att återfå legitimitet, då skandalerna är långdragna. Det är ett stort problem då varenda gång en skandal inträffar så sänks förtroendet för organisationen. Själva arbetet blir därmed som en sisufossten som hela tiden rullar nedför backen igen. Då kanske den enda utvägen trots allt är att anpassa sig och ha en total öppenhet i arbetet och beslutsfattningen.

Patrik Johansson (2004) skriver att det är onormalt att alltid vara normal, speciellt i en väldigt onormal situation. Det som framkommer i studien är att situationen har kommit att bli normal för organisationerna. Det är dock viktigt att komma ihåg att ett konstant skandalliknande tryck endast rör särskilt utsatta organisationer. I organisationer som inte har samma erfarenhet av skandaler verkar den naturliga reaktionen vara att försöka förhindra en skandal genom att sluta organisationen. I samband med denna studie har jag fått liknande erfarenheter av att organisationer sluter sig när jag sökt dem. Det har varit enklare att få kontakt med högt uppsatta chefer i stora organisationer än att få ett uttalande från mindre organisationer. Det kan bero på slumpen, att just de organisationer som inte ville vara del i studien var mindre och hade mindre erfarenheter av skandaler. Jag skulle dock vilja påstå att ämnet i sig är för känsligt och att de organisationerna dessutom inte önskar öppna sig gentemot den lilla omvärld som den här studien utgör.

Det framstår som paradoxalt är att organisationerna i urvalet inte får göra fel, men att omvärlden ändå kan anse att de agerar felaktigt trots att de arbetar i enlighet med lagar. Byråkrati är ett bra verktyg för att se till att misstag inte sker, men paradoxalt nog existerar kritik från omvärlden, mot byråkratins krav i form av krånglighet och tidskrävande. Enligt skandalteorin går det att anta att omvärldens minne är kort och det är enklast att ha rätt om man är efterklok.

En teori jag hade med mig från skandalteorin var att chefer sitter löst under skandaler, vilket även Patrik Zapata (2002, 2004, 2007) kommer fram till. I min studie försökte jag finna liknande samband, men det var inte något som studiens urval av offentliga organisationer kände igen.

När organisationerna försöker kommunicera ut sin bild till omvärlden så anser de att det rör sig om att informera allmänheten. Jag har flertaliga gånger hört att offentliga organisationer inte får bedriva opinion, men gränsen mellan organisationernas försök att informera allmänheten och opinionsbildning känns tunn.

## 2. Framtida forskning

Det finns så många olika sorters infallsvinklar för framtida forskning, att jag har valt att fokusera på de jag skulle önska göra.

Existerar det demokratiproblem i form av särbehandling, förtur i specialfall i samband med skandaler? Nog kan tryck från media påverka organisationer att fatta populistiska beslut? Det kan dock vara ett svårt och komplicerat ämne att genomföra en studie om.

Organisationerna anpassar sig till det skandalliknande trycket. Fungerar det? Försäkringskassan har fått en liten ökning i förtroende enligt SOM-2013.

Vad är det som gör att organisationer hamnar i ett konstant skandalliknande tryck? Finns det någon som tagit sig ur, och hur gick det till?

## Referenser

### Tidningsartiklar

Göteborgs Posten, *Låt oss en gång för alla få slut på korruptionen*, s 4 (2013-11-23).

Göteborgs Posten, *Göteborgs onda cirkel*, s 8ff, (2013-11-24).

Göteborgs Posten, *De tjänar pengar på kriserna*, s4f, 54f, (2013-11-30).

### Dokument

Kommunikationspolicy och riktlinjer för kommunikation. Diarienummer. KA-159-3051/09. Rikspolisstyrelsen

Rapport juni 2013, Fler förslag för minskat krångel. Försäkringskassan, Socialdepartementet.

Rättslig styrning, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien. Migrationsverket RCI 14/2013, 2 september 2013.

SOS Alarm i stormens öga. Powerpoint/dokument från Almedagsveckan 2011.

### Elektroniska referenser

Advokatsamfundet, *Polisen rörde till det och låste in vittnet Nizar*, publicerad nr 3, 2012, hämtad 2014-01-04.

<http://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2012/Nr-3-2012-Argang-78/Polisen-rorde-till-det-och-laste-in-vittnet-Nizar/>

Aftonbladet, *Dags att gå till botten med terrorfiaskot, JO*, publicerad 2012-06-06, hämtad 2014-01-04

<http://www.aftonbladet.se/ledare/ledarkronika/anderslindberg/article14936319.ab>

Aftonbladet Nya tuffa Sverige, hämtad 2014-01-04.

<http://www.aftonbladet.se/nyheter/nyatuffasverige/>

Aftonbladet. *”Önskar att de hade en mer mänsklig syn”*, publicerad 2012-05-04, hämtad 2014-01-04.

<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article14774140.ab>

Aftonbladet, *F-kassan: Vi borde ha träffat familjen*, publicerad 2012-05-03, hämtad 2014-01-04.

<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article14774664.ab>

Aftonbladet, *Migrationsverket vill skicka Haddile, 2, till ett barnhem*, publicerad 2012-09-21, hämtad 2014-01-04.

<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article15484584.ab>

E-delegationen, hämtad 2014-01-04.

<http://www.webbriktlinjer.se>

E-delegationen, hämtad 2014-01-04.

<http://www.webbriktlinjer.se/riktlinjer/alla-riktlinjer-i-prioritetsordning/>

Expressen, *Haddile, 2, kan hämtas av sina föräldrar*, publicerad 2012-11-27, hämtad 2014-01-04.

<http://www.expressen.se/kvp/haddile-2-kan-hamta-av-sina-foraldrar/>

Försäkringskassan, hämtad 2014-01-04.

<http://www.forsakringskassan.se>

Göteborgs Posten, *Västtrafik: "Hon hade inte betalat"*, publicerad 2012-04-20, hämtad 2014-01-04.

<http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.921532-vasttrafik-hon-hade-inte-betalat>

Göteborgs Posten, *Alla kontrollanter vägrar kontrollera*, publicerad 2012-04-24, hämtad 2014-01-04.

<http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.925128-alla-kontrollanter-vagr-ar-kontrollera>

Migrationsverket, hämtad 2014-01-04.

<http://www.migrationsverket.se>

Polisen, hämtad 2014-01-04.

<http://www.polisen.se>

SOS Alarm i stormens öga. Pressmeddelande, hämtad 2014-01-04.

<http://www.mynewsdesk.com/se/view/pressrelease/sos-alarm-i-stormens-oga-moet-sos-alarm-under-almedalsveckan-657129>

Sveriges Radio, *Felaktigt utpekad som terrorist: "Ingen ursäkt än"*, publicerad 2012-01-23, hämtad 2014-01-04.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=4925014>

Sveriges Radio, *Biljettkontrollanter ifrågasätts efter filmat ingripande – Västtrafik utreder*, publicerad 2012-04-20, hämtad 2014-01-04.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=95&artikel=5074949>

Sveriges Television, *"Vi vet inte om Haddiles mamma är i Frankrike"*, publicerad 2013-01-08, hämtad 2014-01-04.

<http://www.svt.se/nyheter/sverige/vet-inte-om-haddiles-mamma-ar-i-frankrike>

Västtrafik, hämtad 2014-01-04.

<http://www.vasttrafik.se>

## Inbundna referenser

Abbott Andrew, 1988. *The system of professions - an essay on the division of labor*. University of Chicago Press.

Allern Sigurd & Ester Pollack (red.), 2012. *Scandalous! – The Mediated Construction of Political Scandals in four Nordic Countries*. Nordicom: Göteborgs Universitet.



Benoit William L, 1995. *Accounts, excuses, apologies: A theory of image restoration discourse*. Albany: State University of New York Press.

Benoit William. L, 2004. Image restoration discourse and crisis communication. I *Responding to Crisis: A Rhetorical Approach to Crisis Communication*. Millar Dan P. & Heath Robert L. (red.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Berger Peter L. & Luckmann Thomas, 1966. *Kunskapssociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Andra upplagan, 1979. Förlag: Wahlström & Widstrand.

Brunsson Nils, 2002. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Andra upplagan, 2002. Abstrakt förlag.

Bryman Alan, 2008. *Social Research Methods*. Tredje upplagan. Oxford University Press.

Esaiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik & Wängnerud Lena, 2007. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Nordstedts Juridik AB.

Hartman Jan, 2006. *Vetenskapligt tänkande – Från kunskapsteori till metodteori*. Andra upplagan. Studentlitteratur 1998, 2004.

Hodkinson Paul, 2011. *Media, Culture and Society – an introduction*. Sage Publications Ltd.

Holmberg Sören (2013) Svenska folket betygsätter offentliga myndigheter. I *Vägskäl*. Weibull Lennart, Oscarsson Henrik & Bergström Annika (red). Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Johansson Patrik, 2002. *Vem tar notan?* Förvaltningshögskolans rapporter nummer 39. Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.

Johansson Patrik, 2004. *I skandalernas spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Doktorsavhandling, Förvaltningshögskolan.

Kvale Steinar, 2001. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 10:e upplagan. Studentlitteratur 1997.

Lasswell Harold, 1948. The Structure and Function of Communication in Society. I *The Communication of Ideas*. Bryson Lyman (red.). New York: institute for Religious and Social Studies.

Malmström Sten, Györki Iréne & Sjögren Peter A. *Bonniers svenska ordbok 1988*. Bonniers förlag.

Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2. Kap. *Om allmänna handlingars offentlighet*. Svensk lag.

Pfeffer Jeffrey & Salancik Gerald R, 1978. *The External Control of Organizations – A Resource Dependence Perspective*. Omtryckning 2003 av 1978:s upplaga. Stanford University Press.

Pollack Ester, 2000. Medier och brott. I *Handbok i Rättspsykologi*. Christiansson Sven Å. & Granhag Pär Anders (red.). Stockholm: Liber.

Schillemans Thomas, 2012. *Mediatization of Public Services – How Organizations Adapt to News Media*. Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften.

Shannon Claude & Weaver Warren, 1949. *The Mathematical Theory of Communication*. Champaign, IL: University of Illinois Press.

Silverman David (red.), 1997. *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. Tredje upplagan. Sage Publications Ltd

Holmberg Sören & Sommerstein Klara, 2013. *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. [SOM-rapport nr. 2013:8]

Thompson John B., 2011. *The Media and Modernity – A Social Theory of the Media*. Polity Press, Cambridge. Elfte upplagan. Första 1995.

Weibull Lennart, (2013). Medieförtroende. I *Vägska*. Weibull Lennart, Oscarsson Henrik & Bergström Annika (red). Göteborgs universitet: SOM-institutet.

## Intervjupersoner

*Försäkringskassan* - Eva-Marie Wulff, Inger Landberg.

*Migrationsverket* - Fredrik Bengtsson, Inger Lagerström.

*Polisen* - Hans-Olof Sandén.

*Västtrafik* - Kristian Lans.

## Vetenskapliga artiklar

Benoit William L., 1997. *Image restoration discourse and crisis communication*. Public Relations Review, 23, s 177-186.

DiMaggio Paul J. & Powell Walter W., 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review. Vol. 48, No.2. April 1983, s 147-160.

DiMaggio Paul J. & Powell Walter W., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Cambridge Press.

Meyer John W & Rowan Brian, 1977. *Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology. Vol. 83, No 2. September 1977, s 340-363.

Oliver Christine, 1991. *Strategic Responses to Institutional Processes*. The Academy of Management Review. Vol. 16, No.1. Januari 1991, s 145-179.

Zapata Johansson Patrik, 2007. *Legitimacy Lost and Back to Normality – Scandals in the Public Sector – the Swedish Case*. Electronic Journal of Business Ethics and Organizations Studies. Vol. 12, No.2. 2007, s 24-31.

## Bilaga 1 – Intervjuguide

Det går att anta att varje organisation har en kultur, vad anser du om detta? Vad har ni för kultur? Positivt och negativt.

Finns det en officiell organisation (den främre) och en inofficiell organisation (den bakre) eller in bild som skiftar beroende på om man ser på organisationen från utsidan eller insidan? Vad skiljer dessa bilder åt? Och varför är det så?

Vilken är er omvärld? Vad sker det mest press ifrån? Vilka/ vilket måste man ta hänsyn till? (Inifrån, utifrån, ovanifrån)

SOM-undersökningen (2012), vad betyder detta? Vad får det för konsekvenser, är den orättvis, vad gör ni åt det?

Definiera Skandal – Vad är din definition, och min.

Har ni anpassat er efter verkligheten?

Är skandaler ett problem?

Vad kostar en skandal? På vilket sätt påverkar det organisationen?

Vad gör myndigheter åt skandalintresset från allmänheten och media?

Skер det fler skandaler idag än tidigare enligt dig?

Begås det fler fel idag än för 10, 20, 30 år sedan?

Hur arbetar myndigheter vid skandaler? Finns det officiella eller inofficiella riktlinjer hur man ska agera vid en skandal? Skiljer sig dessa beroende på vad för typ?

Är de inom organisationen rädda för att de ska komma att vara en del av skandalen? Eller vara för nära dem som svärtas ned?

Vad har skandaler för långsiktiga effekter?

Vad lär ni er av skandaler?

Tittar ni på hur andra myndigheter agerar?

Varför sker nya skandaler? Återupprepas tidigare misstag?

Måste ni kämpa för att återfå legitimitet?

Personer som är med om skandaler får sparken och organisationsförändringar kanske till och med sker. Lär man sig då?

Skyddar sig myndigheter mot skandaler? Hur, varför och/eller varför inte?

Arbetar de offensivt? Har de koll på vad journalister gör? Agerar ni innan?

Har ni egen data? Undersökningar osv? Eller forskning du kan tipsa om? Diskuterar ni detta?

Hur tror du framtidens skandaler ser ut?

(Behöver jag intervjua fler? Tips på vem?)

Önskar du ta del av transkribering?

Kan jag kontakta dig igen om jag har frågor?